DOCUMENT RESUME

ED 197 482 EA 013 307

AUTHOR Jackson, Robert W. B.
TITLE The Challenge of Declining Enrolments. Critical Emerging Problems and Recommendations for Immediate Action. Interim Report No. 2. [La Baisse des Effectifs Scolaires. Problemes Critiques et Recommandations pour une Action Immediate. Rapport Preliminaire No. 2].
INSTITUTION Commission on Declining School Enrolments in Ontario, Toronto.
PUB DATE [78]
NOTE 287p.: Some charts and tables may be marginally legible. For related documents, see EA 013 260-308.
AVAILABLE FROM Publications Centre, Ministry of Government Services, 880 Bay St., 5th Floor, Queen's Park, Toronto, Ontario M7A 1N8 Canada (English version: Record No. ON01552/CODE00308: $1.50 microfiche: French version: Record No. ON01603/CODE00364: $1.50 microfiche).
LANGUAGE English: French

EDRS PRICE MF01/PC12 Plus Postage.
DESCRIPTORS Birth Rate: *Declining Enrollment: *Demography: Economic Climate: *Educational Finance: *Educational Planning: Elementary Secondary Education: Enrollment Projections: Foreign Countries: Inflation (Economics): *Long Range Planning: Political Influences: Retrenchment: School Closing: Social Environment: Statistical Distributions: Teacher Education: Teacher Supply and Demand
IDENTIFIERS *Ontario

ABSTRACT

This second interim report on declining enrollment in Ontario identifies the major implications of the several factors associated with declining enrollments and makes recommendations for immediate action to contribute to the stability of the system while preparing and initiating long-term policies. The first part of the report deals with demography and public finance with discussions intended to concentrate attention on the relationships between policies for taxation, grants and spending, and the many possible ways to respond to the problems. The second part of the report deals with seven aspects of the business of running the schools: structure, finance, programs, administration, teacher education, personnel, and facilities. Recommendations made on these subjects have as their main intent the encouragement of more discussion and better articulation of some specific emerging problems, and more immediate reaction on the part of the provincial government and school boards to bring about some short-run amelioration of conditions. (Author/HLP)

****
* Reproductions supplied by EDRS are the best that can be made *
* from the original document. *
****

U S DEPARTMENT OF HEALTH,
EDUCATION & WELFARE
NATIONAL INSTITUTE OF
EDUCATION

THIS DOCUMENT HAS BEEN REPRODUCED EXACTLY AS RECEIVED FROM THE PERSON OR ORGANIZATION ORIGINATING IT. POINTS OF VIEW OR OPINIONS STATED DO NOT NECESSARILY REPRESENT OFFICIAL NATIONAL INSTITUTE OF EDUCATION POSITION OR POLICY

EA 013 307

"PERMISSION TO REPRODUCE THIS MATERIAL HAS BEEN GRANTED BY

B. M. Hildebrand

TO THE EDUCATIONAL RESOURCES INFORMATION CENTER (ERIC)."

Table of Contents

Acknowledgements i

Letter of Transmittal ii

Foreword v

SECTION A: The Demographic and Financial Background

1. Recent Population and School Enrolment Projections 2

2. School Board Revenues and Expenditures 21

SECTION B: Critical Emerging Problems and Recommendations for Immediate Action

Introduction 45

1. The Structure of the School System 46
2. School Finance 55
3. Programs 64
4. Administration 71
5. Teacher Education 77
6. Personnel 99
7. Facilities 116

Postscript 121

DEC 1 9 1980

Acknowledgements

The preparation of Interim Report No. 2 has been the work of many hands and minds. I am particularly indebted to the chairmen of the task forces, Dr. Michael Connelly, Mr. Howard B. Henderson and Dr. John Holland, and to their members for advice and assistance, and also to Dr. Edward Hickcox and his staff and to Professor Vernon S. Ready of Queen's University. The demographic, financial and related data were prepared with his usual thoroughness and attention to detail by Mr. Saeed Quazi and his team of researchers. Obviously, too, I have drawn heavily upon the ideas and opinions expressed in the briefs to the Commission and at the public hearings and especially upon those of the authors of the series of Working Papers, most of which have already been published and distributed.

I wish to record my special appreciation to the staff of Statistics Canada who so willingly and ably provided us with the special sets of data in the form we required and specified. In particular we have received materials at regular intervals from several officials of Statistics Canada.

I am pleased to be able to express also my deep gratitude to the staff of the Commission who have served us so loyally and well and only too frequently on an overtime overload basis. I also owe a great deal to the administrative and other staff of The Ontario Institute for Studies in Education (OISE) who have helped so much in our work.

Of course, I must take full responsibility for the opinions and views expressed in this Interim Report, for the recommendations advanced and for any errors or omissions which may become evident. I do so, and fully.

Letter of Transmittal

July 31, 1978

The Honourable Thomas L. Wells
Minister of Education
Province of Ontario
22nd Floor, Mowat Block
Queen's Park
Toronto, Ontario
M7A 1L2

Dear Sir:

As promised in my first Interim Report, which was completed on February 28, 1978, and published and distributed by early May, 1978, the first draft of my second interim report, popularly referred to as a White Paper, was completed on May 31, 1978. However, new information received at that time about school enrolment projections to the year 2001, revenues and expenditures on education, teacher mobility and the employment of the graduates of teacher training institutions during 1977-78, made it advisable to undertake extensive revisions. I was also influenced strongly to delay this report by the advice I received from senior administrators of the school boards, whose opinions and judgments I respect. As the data given later clearly indicate, the delay was justified; the situation will almost certainly prove to be more serious in extent and prolonged in duration than I had earlier thought likely, and consequently some actions must be undertaken by the government as soon as possible.

Accordingly, I have departed from my original plans, which were to present the problems created by declining enrolments, suggestions for solutions and their possible results. I have now limited myself mostly to a description of what seem to me the problems which have since emerged as critical and to recommendations for immediate action to contribute to the stability of the system while we prepare and initiate long-term policies. This change in the nature of this report takes it beyond the scope of a White Paper, which does not normally urge action on proposed solutions. However, I think these issues grave enough to merit immediate consideration and prompt action.

As a result, I have eliminated the term White Paper from this report. Recommendations for the long term solutions will be contained in my Final Report.

I am fully aware, Mr. Minister, that these issues and problems are not independent of each other, and that a decision on one will in greater or lesser degree determine the responses to others. It is all too obvious, furthermore, that the education problem does not stand isolated from the rest of society. All public services face the same challenge today, that of maintaining high quality performance in the face of an inability to raise revenues as fast as costs rise while at the same time reorganizing to accommodate new social and demographic realities. What can be done to improve, or even maintain the quality of education, will be determined in large measure by the policy choices we make in other fields, most notably in taxation, intergovernmental financial relations, price and employment stabilization, pensions and the other very expensive public services such as health and social services. Conversely, decisions in those fields will be affected by our decisions about education.

But however much all these issues are inter-related, there is a natural priority among the problems which must not be overturned. Of paramount importance are the interests of the human factors as contrasted with material considerations, and further, within that category, the interests of our children are foremost in importance.

I am very well aware that our choices are subject to certain constraints. The most obvious of these are economic and financial, but just as important are those related to varying perceptions and competing interests of different groups in our society. I foresee that in many cases we will be forced to adopt compromises that will yield less than optimal results for all parties concerned.

But those are the tasks to be undertaken and the risks to be run, by me in the first place, of course, in selecting recommendations to be made to you, and eventually by you and your government as you weigh my recommendations in the balance of the interests of our people and accept or reject my proposals and form your own solutions in the case where mine have been rejected.

I am confident, though, that solutions will be found to the problems we associate with declining enrolments. A part of finding those solutions will, I'm sure, be a reassessment of how important declining enrolment is in those problems. Although some programs will have to suffer, the basic quality of our education need not do so. Indeed, as I have stressed from the very beginning, before us lies an opportunity, not a disaster. What faces us is primarily a choice of the best, in accordance with a set of specified criteria, among the bewildering wealth of possible solutions.

May we choose wisely and well, for the sake of our children and grandchildren as well as for our own sake. During these concluding phases of my task I am strengthened by the knowledge that I have made fully available all the information and findings I have been able to discover. Possibly at times this proved embarrassing to both of us, but at least we know that the teachers, trustees, parents and others are by now fully cognizant of the facts and of the gravity of the implications for all aspects of our way of life. In the final analysis, therefore, when we make our choices each of us will have a common base of information, knowledge and experience from which to begin and an equal opportunity to make a just and proper choice.

Yours sincerely,

Robert W. B. Jackson

Robert. W. B. Jackson,
Commissioner.

FOREWORD

Since the publication of my First Interim Report, the Commission has received and analyzed many studies on new research and a large number of written briefs from individuals and agencies, boards and groups. I have also listened to presentations at the many hearings of the Commission held across the province. Through all this information has come recognition of the confusion and discomfort that is prevalent among the teachers, administrators and policymakers of our education system.

These people have already demonstrated that they can revise their own professional and public-service career plans as roles and conditions of public education change. They are used to operating under some uncertainty about future conditions. What they are finding more difficult to accommodate to now are fears of sudden reductions in resources, uncertainty about future demands for their services and a perceived absence of interim policies to provide for a graceful transition to new scales of operation and possible reorganizations.

This uncertainty and confusion are adding to the problems we are already experiencing as a result of declining enrolments and changing financial circumstances. Some of those problems have reached the point where immediate responses are needed. That is why I venture now into what I have already described as the business of the Final Report: I will make some recommendations. Since the problems are dealt with more or less in isolation, as well as because I am still absorbing the information in the briefs and research reports, some of the recommendations I offer for immediate action may not be the same ones I offer in the Final Report for a long-run response to the same problems. I hope that the reactions to the recommendations here will become another source of information affecting the final ones.

The first part of this report deals with demography (the study of the source of the demand for the services of our school systems) and public finance (our general machinery for meeting those demands). The discussions here are intended to concentrate our attention on the relationships between our policies for taxation, grants and spending, and the many possible ways we can respond to our problems.

The second part of the report deals with seven aspects of the business of running our schools: (1) structure, (2) finance, (3) programs, (4) administration, (5) teacher education, (6) personnel and (7) facilities. The recommendations made here have as their main intent the encouragement of more discussion and better articulation of some specific emerging problems, and more immediate reaction on the part of the provincial government and school boards to bring about some short-run amelioration of conditions that need not necessarily wait upon more inclusive policies to be formulated.

The main concern of this Interim Report is the effects of declining enrolments, especially with the more direct ones. It will be left to the next generation of historians and social scientists to deal with the grander phenomenon, the totality of the direct and indirect effects of declining enrolments and decreasing numbers of youths.

Declining school enrolments, as well as the decreases in numbers of children and youths behind it, have important effects upon the economic and social development of our province and country. At the same time social and economic developments are determining the conditions under which our schools and our education policymakers operate. It is not my assignment to specify the exact cause and effect relationships in this case. It is sufficient for my purposes to note the association between declining enrolments and the slowdown in our economy that has characterized the middle and late years of this decade.[1] With the exception of some decline in the early elementary school years in the late 1960's and early 1970's, the declines in enrolments have occurred during a period when our economy has been much less buoyant than it had been for many years. Unfortunately,

---

[1]See David Foot's "Resources and Constraints: Public Education and the Economic Environment in Ontario 1978 - 1987". Working Paper No. 1, Commission on Declining School Enrolments in Ontario, 1978.

there is no way we can insulate our school systems from developments in the economy and society they serve, and which sustain them. Those developments are part of what we so often call the "real world", where those events take place which we often accuse school-people of not noticing or appreciating. In fact, of course, school-people have never been unaware of, or able to escape from, events in the larger world, but it is certainly the case now that the conditions under which they operate are very sensitive to changes in economic and social conditions.

As always we live in a world of constraints, and for the foreseeable future the ones that will seem the most burdensome to us can be called economic and financial, clearly beyond the control of school authorities, and probably even of education policymakers at any level. Indeed there is ample reason to doubt policymakers and their advisers in any area or at any level can ease those harsh realities.

As can be expected, some economists are more optimistic than others about the immediate and longer range future of Ontario and Canada. Some of them say or imply that we are on the edge of a serious economic downturn or even a long period of disappointing performance. Whether or not it is appropriate to use such a strong term as recession when referring to the less than satisfactory current performance of our economy, or depression when referring to some of the dire predictions, I don't hesitate to say times are tough, at least by those two important measures of economic discomfort, inflation and unemployment. They promise to get even tougher. I would make this prediction as a demographer looking at the large cohorts of young adults about to enter the labour market, even if I did not have the projections of economists indicating the same harsh facts.

We must live with these realities, in the administration of our school systems and in making education policy no less than in other areas of our activities. For some period of time, perhaps quite a long period, we will have to adapt to a sluggish economy, an eroding dollar and disconcertingly high unemployment. Even some of the palliatives we resort to as a part of that adaptation, such as "indexing", higher minimum wages and liberal

unemployment insurance policies, unless carefully controlled may exacerbate our discomfort as measured by these indexes. Finally, we must acknowledge the possibility of "real" inflation, if not like that of Germany in the early 1920's or China in 1949, then the less dramatic but debilitating "double digit" kind that has plagued so many societies during the last decade. Of all our constraints, none loom more ominously than those emanating from inflation. Ironically, education, like some other public service industries, must expect problems not only from inflation itself, but also from policies and strategies intended to combat it.

I am more than confident that we can "sweat it out" and survive our current social and economic problems. Moreover, I am almost as confident that the public education system will continue to serve the people of Ontario effectively long after the problems of our day have been overcome and become part of history. But it is becoming increasingly apparent that it will be more of a struggle than we have been conditioned to expect and all parts of our society will have to pay a part of the costs and share the trials and tribulations, as well as the benefits. No group, not even the teachers and other educators at any level of the system, can hope to escape unscathed. They must be prepared to exert strenuous efforts to plan alternative strategies to ensure that they get their "rightful shares". But they cannot expect or insist upon perfect protection against the discomforts of accommodating to the new times.

Surprisingly, it seems like only yesterday that positive, expansive and optimistic reports on public policy for education were the order of the day. In fact, it has been only six years since Wally Worth prepared "A Future of Choices; a Choice of Futures" for his Alberta commission. It was only ten years ago that the forward-looking report on the aims and objectives of education, "Living and Learning", was published by the Hall-Dennis Commission for Ontario. It dealt with what the experience of passing through the schools of Ontario should be and had very little to say about any difficult accommodation to economic conditions. But neither the Worth nor Hall-Dennis "vision" was inappropriate to its time. Indeed, both were realistic and probably made significant contributions to the healthy evolution of education policy and practice in their provinces.

If the economy of the 1970's were as ebullient as that of the 1960's we might still be pursuing goals of improved education with unabated enthusiasm and single-minded zeal. Nevertheless, there would still have been some difficult decisions to make because of declining enrolments, since money is not free nor taxes popular even in the best of times. But better economic conditions would certainly have made possible more concentration on improving the quality of education and less upon accommodating to new conditions.

It is not my lot to be the Commissioner recommending policy for an expanding public service industry serving a buoyant economy. I have, however, had my share of assignments in education planning under such conditions. Having been involved now with planning for a contracting system in a less buoyant economy, I hasten to say that the former is the better job. To make matters worse today, our social and economic future for at least the next decade seems to have been chosen for us by circumstances at home and abroad over which we had little control. We must adjust to those new circumstances, rather than change them. More correctly, perhaps, we must adjust to them before we can change them, or even so that we can change them.

One of the most startling consequences of declining enrolments on economy and society has been the disappearance of a great employment opportunity in education for a very large portion of young, well educated white collar workers at the same time as jobs were disappearing in government (i.e., mainly the civil services). That meant that young, university-educated people were among the first to suffer from the "new realities". In the near future, as the largest cohorts of new graduates come from the universities, they will face fewer and fewer opportunities in their traditional work places. The frustrations they will face is part of the reason that a report on education in 1978 must concentrate on the connections between school and the economy and society, even if it means de-emphasizing the very important phenomenon of what happens in school.

I am not surprised that our young people feel angry and rebellious. Even though the demonstrations of those feelings are tame compared to the dramatic ones sparked by frustrations of quite different origin in the 1960's and very early 1970's, there are many reasons for concern. The new

adults are better educated, or more educated at any rate, chan any cohort before them. Their levels of expectation are, or until very recently have been, high and it is sometimes said they have lower tolerance for delay and disappointment than earlier young adults. There have already been outbursts of unfocussed anger and, what may be more dangerous, a disturbing spread of depression and apparent disinterest.

If the frustrations being felt by these youths are as intense as I perceive them to be, the potential for dangerous manifestations is considerable. There are two elements to a strategy I would recommend for reducing this danger: first, a very candid presentation of the conditions, constraints and options our policymakers face and second, prompt selection by governments of those options that present young people with the best opportunities to cope with current economic and political conditions and to profit from their own initiative and labour.

The discontent, frustrations and disappointments I have referred to are not associated with only the most recent school leavers or the youngest members of the labour force. During the hearings of the Commission across this province I sensed among teachers a degree of despair, even hopelessness, in response to the initial shock of accepting the facts of declining enrolments, economic stagnation and inflation. Young teachers (and most teachers are quite young) reacted with disbelief at finding themselves in conditions that "were not supposed to happen" in their time and place. Certainly the possibility of their own unemployment was a fact of life few of them were prepared to accept.

I am happy to report that in the months the Commission has been at work there has been an observable change in the attitudes of many teachers. The facts of declining enrolments, economic constraints and staff redundancy are seldom contested now. There is demonstrated a determination to study energetically all aspects of the new situation of our schools and to help plan for the best possible futures -- for students, for teachers, for parents and taxpayers of Ontario. The new attitude has been energetically promoted by the Ontario Teachers' Federation and its affiliates. This change has been the happiest development I have been witness to this year, and if the work of this Commission has contributed to it, I cannot think of a better way to have spent the year.

SECTION A: The Demographic and Financial Background

Recent Population and School Enrolment Projections

The two important variables that must be considered in estimating future school enrolment are net migration and size of family, the basic ingredients in population projections.

I have just received and had analyzed three special population projections prepared for us by Statistics Canada, according to our speci-fications for levels of net migration into Ontario. These were combined with three possible levels of future size of family to produce nine computer projections for anticipated populations to 2001, giving both totals and age groups.

Two net migration projections are based on what now appear to be likely possibilities for the future -- roughly 25,000 and 50,000 immigrants annually. The third assumes zero net immigration (interprovincial as well as international). Though mainly of theoretical interest, this projection yields not only a check on the other two migration projections, but also a clear picture of what our position would be if, for some unforeseen reason, we were unable to supplement our human resources through our traditional means of immigration. This is not that far-fetched an idea; the number of immigrants generally drops very dramatically during periods of economic recession.

The first of the likely migration projections assumes a decrease in net migration from the 1976 level of 46,000 persons to only 25,000 for 1986 and then a constant level thereafter. The second assumption is for a decrease to 35,000 by 1983 and then an increase to 50,000 by 1990 and a constant level thereafter. In each case the numbers are distributed by age in accordance with recent experience. In light of recent changes in the federal immigration regulations, our continuing high levels of unemployment and practically zero net interprovincial migration,[1] it seemed to me unreasonable to postulate a maximum level higher than 50,000 net combined international and interprovincial migration annually for the foreseeable future.

---

[1]Actually negative in March, 1978 (which resulted in a net loss of 127 children), positive in April, 1978 (a net gain of 118 children), but negative again in May, 1978 (a net loss of 194 children).

For size of family assumptions I chose, first, one used in the March, 1978, projections issued by Statistics Canada -- a decrease from the present level to 1.5 by 1983 and a constant level thereafter. The second is one I have used before in my preliminary approximations and which I still believe seems, in light of our recent trends, to be the most reasonable level to expect in Ontario by 1983 and thereafter -- 1.6.[1] The third assumption is for 1.75 children per family throughout the rest of this century, which is, as nearly as I can determine, the level Ontario reached in 1977.[2]

The age groups selected and shown in the population projections of Table 1 (fertility 1.6, migration 50,000) give us a clear picture of the most significant cross-sections of age distribution:

> The preschool age group shows two declines. The second starts in 1990 and continues to the end of the century (sustaining a loss of about 54,900 during the twelve years to 2001, which naturally foreshadows further declines in elementary and eventually secondary school enrolments). The crest of the Baby Boom potential parents, 18-32 years, is reached in 1985 and drops steadily from then to 2000.
>
> The young labour force age group, 19-24, should peak in 1984 (the age group 19-21 peaks in 1982), before dropping by about 176,600 from 1984 to the end of the century.
>
> However, the main potential labour force increases steadily throughout the rest of this century, and the senior citizens 65 and over will increase from 738,910 in 1976 to 1,297,965 in 2001, i.e., by about 559,000 persons or 75.7 percent.
>
> Total population should also increase steadily throughout the rest of the century, although the rate of annual increase will drop from 1.27 percent at the beginning to 0.66 percent in the

---

[1] See Table 1 for the population projections of all the major age-groups at this fertility level and net annual migration of 50,000 by 1990.

[2] Preliminary figures for live births in Ontario up to the end of April of this year are below those of the similar 1977 period, totalling only 40,128 for the four months. Since the number of births in 1977 was below the 1976 level, it seems the decline is continuing.

last year (about half the rate, and in actual numbers from an increase of about 105,300 to one of about 69,250 persons).

The age group 60-64, which I have labelled the "early retirement" group, is a particularly interesting one because it changes very little in size from 1984 to 1998, and then starts to increase very rapidly to 2001, indicating that the "senior citizens" will increase in number quite sharply after the turn of the century.

I have added Table 1(a), which is equivalent to Table 1 in every respect except that net migration is assumed to be zero. It shows the conditions we would encounter (that might make our present problems seem insignificant by comparison) if our fertility rate drops to the 1.6 child family and no net interprovincial and international migration into Ontario occurs. Zero migration is a highly unlikely event, as noted earlier, but the table does reveal the effects of a low fertility rate. For instance, note that:

The preschool group (0-4 years) would drop from 607,195 in 1976 to 602,751 in 1978 and then increase slightly to a high of 609,389 in 1981, followed by a steady decline to only 498,202 in 2001, or a loss of 111,187 children (18.2 percent) from 1981.

The elementary school age group (5-13 years) would continue to decline from 1,302,395 in 1976 to 1,085,670 in 1987, increase by a few thousand to reach a peak of 1,089,800 in 1990 and then continue in a sharp decline (with no sign of a change in trend) to a low of 1,011,301 in 2001, which would be 291,094 below the 1976 level (or 22.4 percent).

The secondary school age group (14-18 years) would fall without interruption from 820,940 in 1978 to a new low for the table of 599,256, or 221,684 fewer youths (a 27 percent loss) in 1991, before increasing very slightly and then declining again to about the same level of 600,000 by 2001.

The postsecondary age group would peak at 981,721 in 1983 and then decline by 264,763 to a new low for the table of 716,958 in 1998 before increasing slightly once more.

The pool of potential parents (18-32 years) increases to 2,335,344 in 1984, but then drops steadily to a low of

TABLE 1

POPULATION PROJECTIONS: ONTARIO, 1977 TO 2001 BY SELECTED AGE GROUPS RELEVANT TO ENROLMENT, FERTILITY, LABOUR, OLD AGE

ASSUMPTIONS: FERTILITY 1.6; NET ANNUAL MIGRATION 50,000

YEAR	AGE GROUP									TOTAL POPULATION
	Preschool 0 - 4	Elementary 5 - 13	Secondary 14 - 18	Post-Secondary 19 - 24	Fertility 18 - 32	Labour 18 - 59	Early Retirement 60 - 64	Old Age 65 - 69	Old Age 70 +	
1976*	607,195	1,302,395	815,995	900,555	2,136,105	4,631,355	326,310	260,915	477,995	8,264,490
1977	601,746	1,271,856	827,846	923,391	2,196,750	4,742,373	326,724	270,391	489,623	8,369,762
1978	600,712	1,239,726	826,773	944,458	2,260,365	4,858,069	325,650	277,640	502,779	8,473,401
1979	604,289	1,208,998	823,284	965,272	2,325,544	4,976,531	325,464	285,142	516,978	8,575,769
1980	606,786	1,188,716	811,013	984,749	2,356,264	5,077,512	334,199	293,962	530,938	8,676,241
1981	613,026	1,172,617	789,024	998,343	2,392,724	5,176,207	349,092	296,761	547,396	8,774,896
1982	617,016	1,166,955	756,731	1,011,245	2,427,689	5,266,383	369,240	297,235	564,856	8,871,628
1983	620,307	1,162,378	726,301	1,019,446	2,457,113	5,349,918	390,798	296,332	581,550	8,966,031
1984	623,097	1,153,446	707,133	1,019,953	2,475,003	5,426,214	409,091	296,403	599,317	9,062,213
1985	626,235	1,143,641	699,263	1,007,447	2,483,746	5,495,676	417,606	304,758	618,027	9,160,331
1986	629,360	1,141,790	692,370	980,795	2,481,451	5,557,756	423,720	318,645	633,622	9,260,134
1987	632,059	1,144,705	689,827	952,048	2,475,576	5,622,809	423,260	337,307	648,076	9,361,248
1988	634,390	1,152,013	684,176	920,835	2,468,745	5,694,330	423,195	357,092	660,222	9,462,628
1989	635,882	1,158,566	674,440	898,139	2,464,758	5,770,814	421,821	373,772	673,743	9,564,030
1990	635,752	1,169,642	659,645	882,874	2,452,096	5,839,185	422,721	381,659	694,921	9,665,145
1991	634,127	1,178,297	654,569	869,632	2,433,588	5,903,909	422,678	387,303	717,664	9,763,597
1992	631,188	1,185,999	654,140	860,256	2,408,221	5,965,955	423,376	386,896	743,071	9,859,176
1993	627,119	1,192,213	658,614	854,861	2,379,842	6,027,396	425,467	386,836	767,324	9,951,745
1994	622,097	1,197,006	662,366	851,421	2,341,169	6,088,172	426,338	385,508	789,942	10,041,202
1995	616,337	1,200,197	670,097	838,938	2,310,441	6,152,292	424,146	386,257	811,486	10,127,510
1996	610,077	1,201,564	675,746	827,295	2,278,171	6,215,943	423,289	386,173	832,401	10,210,680
1997	603,616	1,201,361	680,703	823,463	2,249,260	6,281,219	422,787	386,753	850,250	10,290,776
1998	597,243	1,199,280	684,927	824,437	2,226,140	6,345,339	422,087	388,651	867,361	10,367,922
1999	591,218	1,194,754	689,225	829,942	2,212,597	6,407,142	426,617	389,408	881,839	10,442,251
2000	585,755	1,188,215	693,199	834,659	2,207,288	6,468,493	432,600	387,447	897,178	10,513,941
2001	581,017	1,180,086	696,444	843,340	2,209,926	6,526,053	441,093	386,746	911,219	10,583,194

* Actual

TABLE 1(a)

POPULATION PROJECTIONS: ONTARIO, 1977 TO 2001 BY SELECTED AGE GROUPS RELEVANT TO ENROLMENT, FERTILITY, LABOUR, OLD AGE
ASSUMPTIONS: FERTILITY 1.6; NET ANNUAL MIGRATION ZERO

YEAR	AGE GROUP									TOTAL POPULATION
	Preschool 0-4	Elementary 5-13	Secondary 14-18	Post-Secondary 19-24	Fertility 18-32	Labour 18-59	Early Retirement 60-64	Old Age 65-69	Old Age 70+	
1976*	607,195	1,302,395	815,995	900,555	2,136,105	4,631,355	326,310	260,915	477,995	8,264,490
1977	602,938	1,262,335	823,791	915,332	2,174,339	4,711,251	325,981	269,837	489,038	8,325,332
1978	602,751	1,220,935	820,940	929,493	2,216,930	4,796,490	324,192	276,536	501,563	8,385,200
1979	606,085	1,181,541	816,766	944,523	2,261,937	4,884,783	323,326	283,499	515,090	8,444,204
1980	606,640	1,154,363	797,057	958,705	2,273,900	4,956,170	331,425	291,760	528,350	8,502,049
1981	609,389	1,133,206	772,061	967,804	2,293,426	5,025,824	345,716	293,994	544,061	8,558,775
1982	608,330	1,124,700	736,383	976,902	2,313,451	5,087,669	365,305	293,897	560,747	8,614,512
1983	607,088	1,117,403	702,230	981,721	2,330,091	5,143,701	386,360	292,445	576,630	8,668,908
1984	605,753	1,105,125	678,571	978,815	2,335,344	5,190,392	404,140	291,953	593,495	8,722,197
1985	605,039	1,091,768	665,407	962,359	2,331,137	5,228,347	412,131	299,733	611,210	8,774,844
1986	604,483	1,086,620	652,225	931,478	2,315,268	5,256,525	417,707	313,031	625,716	8,826,433
1987	603,562	1,085,670	643,660	897,718	2,294,997	5,285,366	416,662	331,086	638,984	8,876,567
1988	602,206	1,087,884	632,949	860,795	2,272,804	5,318,374	415,976	350,270	649,864	8,924,213
1989	599,839	1,087,467	619,811	831,724	2,252,357	5,353,726	413,918	366,338	662,045	8,969,069
1990	595,692	1,089,800	603,466	808,974	2,221,739	5,378,003	414,072	373,607	681,808	9,010,821
1991	589,919	1,088,338	599,256	787,459	2,185,545	5,398,042	413,246	378,646	703,088	9,049,205
1992	582,703	1,086,635	599,097	770,052	2,143,653	5,415,607	413,147	377,617	726,983	9,084,043
1993	574,288	1,084,148	602,435	757,941	2,100,418	5,433,539	414,375	376,932	749,709	9,115,241
1994	564,936	1,080,797	603,011	749,720	2,048,803	5,451,680	414,337	374,948	770,779	9,142,753
1995	554,952	1,076,232	605,764	734,211	2,006,866	5,474,107	411,183	375,015	790,761	9,166,600
1996	544,657	1,070,045	604,733	721,625	1,962,981	5,494,991	409,281	374,217	810,092	9,186,850
1997	534,366	1,062,362	603,518	717,197	1,921,964	5,516,325	407,745	374,071	826,312	9,203,619
1998	524,365	1,052,794	602,209	716,958	1,886,158	5,535,815	405,675	375,181	841,794	9,217,073
1999	514,892	1,040,814	601,515	719,958	1,859,703	5,552,279	408,662	375,112	854,607	9,227,384
2000	506,128	1,026,832	600,976	720,265	1,841,484	5,567,858	412,815	372,275	868,256	9,234,760
2001	498,202	1,011,301	600,060	722,889	1,831,647	5,579,464	419,150	370,624	880,575	9,239,426

* Actual

1,831,647 in 2001, a loss of about 504,000.

The main labour force group (18-59 years) increases slowly but steadily throughout the period (a condition unlikely to encourage immigration, by the way), increasing by 948,109 persons from 1976 to 2001.

The early retirement group (60-64 years) and the senior citizens group (65 years and over) are not very different in either trends or numbers in the two tables -- the senior citizens would be 1,251,199 by 2001 with zero migration as compared with 46,766 more with migration.

The total population in 2001 is of course affected substantially by immigration: 9,239,426 in Table 1(a) versus 10,583,194 in Table 1, or a difference of 1,323,768 persons since 1976 (16.3 percent extra growth).

For present purposes, I am concerned solely with the age groups from these projected population figures which constitute the "stock" of children and youth for our elementary and secondary schools. Accordingly, in Tables 2 and 3 I show for each of the nine population projections (the specific assumptions used are specified in the footnote to each table) the projected numbers in the age groups 5-13 years for elementary schools and 14-18 years for secondary schools. The data are presented in line graph format in Chart 1 (for the 5-13 years age group) and in Chart 2 (for the 14-18 years age group).

You should note, first, how greatly such projections are affected by changes in the assumptions, i.e., in fertility rate and in level of net migration, and the very large differences which arise when high fertility and high net migration are combined, as compared, for instance, with low fertility combined with zero migration. The change in fertility level has the greatest effect, especially that between family size of 1.5 and 1.75 children.

Of course, since the children have already been born, changes in fertility levels do not affect the tables until after 1982 for the 5-13 age group and until after 1991 for the 14-18 age group (see the lines of

TABLE 2

CURRENT POPULATION PROJECTIONS : AGE GROUP 5 - 13 YEARS, 1977 TO 2001

(Based on Special Calculations by Statistics Canada for The Commission on Declining School Enrolments in Ontario)

YEAR	POPULATION PROJECTION								
	Low Fertility (1)			Medium Fertility (2)			High Fertility (3)		
	Migration			Migration			Migration		
	ZERO	25,000	50,000	ZERO	25,000	50,000	ZERO	25,000	50,000
1976 (Actual)	1,302,395	1,302,395	1,302,395	1,302,395	1,302,395	1,302,395	1,302,395	1,302,395	1,302,395
1977	1,262,335	1,271,708	1,271,856	1,262,335	1,271,708	1,271,856	1,262,335	1,271,708	1,271,856
1978	1,220,935	1,239,499	1,239,726	1,220,935	1,239,499	1,239,726	1,220935	1,239,499	1,239,726
1979	1,181,541	1,208,453	1,208,998	1,181,541	1,208,453	1,208,998	1,181,541	1,208,453	1,208,998
1980	1,154,363	1,187,808	1,188,716	1,154,363	1,187,808	1,188,716	1,154,363	1,187,808	1,188,716
1981	1,133,206	1,171,299	1,172,617	1,133,206	1,171,299	1,172,617	1,133,206	1,171,299	1,172,617
1982	1,124,700	1,165,160	1,166,955	1,124,700	1,165,160	1,166,955	1,124,700	1,165,160	1,166,952
1983	1,117,107	1,159,614	1,162,080	1,117,403	1,159,912	1,162,378	1,118,288	1,160,806	1,163,275
1984	1,103,817	1,148,091	1,152,117	1,105,125	1,149,421	1,153,446	1,109,049	1,153,408	1,157,435
1985	1,088,708	1,134,155	1,140,512	1,091,768	1,137,282	1,143,641	1,100,946	1,146,661	1,153,025
1986	1,080,437	1,125,936	1,135,432	1,086,620	1,132,289	1,141,790	1,103,014	1,149,124	1,158,638
1987	1,074,415	1,120,121	1,133,067	1,085,670	1,131,746	1,144,705	1,110,842	1,157,706	1,170,692
1988	1,070,019	1,116,816	1,133,454	1,087,884	1,135,349	1,152,013	1,123,404	1,172,122	1,188,837
1989	1,062,080	1,111,538	1,132,087	1,087,467	1,137,968	1,158,566	1,134,267	1,186,585	1,207,264
1990	1,056,875	1,110,475	1,135,185	1,089,800	1,144,852	1,169,642	1,147,905	1,205,387	1,230,307
1991	1,047,884	1,107,143	1,135,824	1,088,338	1,149,486	1,178,297	1,157,734	1,221,968	1,250,982
1992	1,038,979	1,103,394	1,135,793	1,086,635	1,153,398	1,185,999	1,166,389	1,236,921	1,269,834
1993	1,030,063	1,099,178	1,135,015	1,084,148	1,156,078	1,192,213	1,172,030	1,248,400	1,284,992
1994	1,021,097	1,094,525	1,133,604	1,080,797	1,157,505	1,197,006	1,174,480	1,256,254	1,296,395
1995	1,012,377	1,089,817	1,132,060	1,076,232	1,157,378	1,200,197	1,173,618	1,260,391	1,304,074
1996	1,004,091	1,085,293	1,130,791	1,070,045	1,155,311	1,201,564	1,169,413	1,260,792	1,308,178
1997	995,964	1,080,746	1,129,657	1,062,362	1,151,490	1,201,361	1,161,958	1,257,606	1,308,917
1998	986,995	1,075,206	1,127,717	1,052,794	1,145,581	1,199,280	1,151,494	1,251,144	1,306,625
1999	975,761	1,067,231	1,123,477	1,040,814	1,137,074	1,194,754	1,138,393	1,241,843	1,301,674
2000	962,649	1,057,244	1,117,342	1,026,832	1,126,428	1,188,215	1,123,119	1,230,217	1,294,539
2001	948,071	1,045,702	1,109,702	1,011,301	1,114,134	1,180,086	1,106,191	1,216,829	1,285,708

Fertility Levels: Low is 1.5 child family by 1983; Medium 1.6 child family by 1983; High 1.75 child family by 1977.

Migration Levels: Decrease from 46,000 in 1976 to migration level of 25,000 by 1986; decrease to 35,000 by 1983 and then increase to 50,000 by 1990.

TABLE 3

CURRENT POPULATION PROJECTIONS : AGE GROUP 14 - 18 YEARS, 1977 TO 2001

(Based on Special Calculations by Statistics Canada for The Commission on Declining School Enrolments in Ontario)

YEAR	POPULATION PROJECTION								
	Low Fertility (1)			Medium Fertility (2)			High Fertility (3)		
	Migration			Migration			Migration		
	ZERO	25,000	50,000	ZERO	25,000	50,000	ZERO	25,000	50,000
1976 (Actual)	815,995	815,995	815,995	815,995	815,995	815,995	815,995	815,995	815,995
1977	823,791	827,788	827,846	823,791	827,788	827,846	823,791	827,788	827,846
1978	820,940	826,651	826,773	820,940	826,651	826,773	820,940	826,651	826,773
1979	816,766	823,017	823,284	816,766	823,017	823,284	816,766	823,017	823,284
1980	797,057	810,564	811,013	797,057	810,564	811,013	797,057	810,564	811,013
1981	772,061	788,369	789,024	772,061	788,369	789,024	772,061	788,369	789,024
1982	736,383	755,825	756,731	736,383	755,825	756,731	736,383	755,825	756,731
1983	702,230	725,170	726,301	702,230	725,170	726,301	702,230	725,170	726,301
1984	678,571	705,392	707,133	678,571	705,392	707,133	678,571	705,392	707,133
1985	665,407	696,464	699,263	665,407	696,464	699,263	665,407	696,464	699,263
1986	652,225	688,150	692,370	652,225	688,150	692,370	652,225	688,150	692,370
1987	643,660	684,034	689,827	643,660	684,034	689,827	643,660	684,034	689,827
1988	632,949	676,568	684,176	632,949	676,568	684,176	632,949	676,568	684,176
1989	619,811	664,861	674,440	619,811	664,861	674,440	619,811	664,861	674,440
1990	603,466	647,980	659,645	603,466	647,980	659,645	603,466	647,980	659,645
1991	599,256	640,750	654,569	599,256	640,750	654,569	599,256	640,750	654,569
1992	598,803	637,682	653,843	599,097	637,979	654,140	599,980	638,870	655,031
1993	601,131	638,544	657,288	602,435	639,869	658,614	606,347	643,844	662,590
1994	599,961	637,713	659,247	603,011	640,829	662,366	612,161	650,179	671,722
1995	599,601	639,337	663,760	605,764	645,670	670,097	622,106	662,451	686,892
1996	593,514	636,931	664,145	604,733	648,519	675,746	629,822	674,394	701,648
1997	586,005	632,781	662,501	603,518	650,957	680,703	638,037	686,718	716,513
1998	578,208	628,034	659,860	602,209	653,054	684,927	644,945	697,538	729,488
1999	571,747	624,382	657,996	601,515	655,531	689,225	650,287	706,525	740,341
2000	566,815	622,024	657,199	600,976	657,898	693,199	653,818	713,376	748,866
2001	563,477	621,010	657,699	600,060	659,567	696,444	655,368	717,858	755,018

Fertility Levels: Low is 1.5 child family by 1983; Medium 1.6 child family by 1983; High 1.75 child family by 1977.

Migration Levels: Decrease from 46,000 in 1976 to migration level of 25,000 by 1986; decrease to 35,000 by 1983 and then increase to 50,000 by 1990.

Chart 1

Actual and Projected 5-13 Age Group in Ontario, 1961-2001

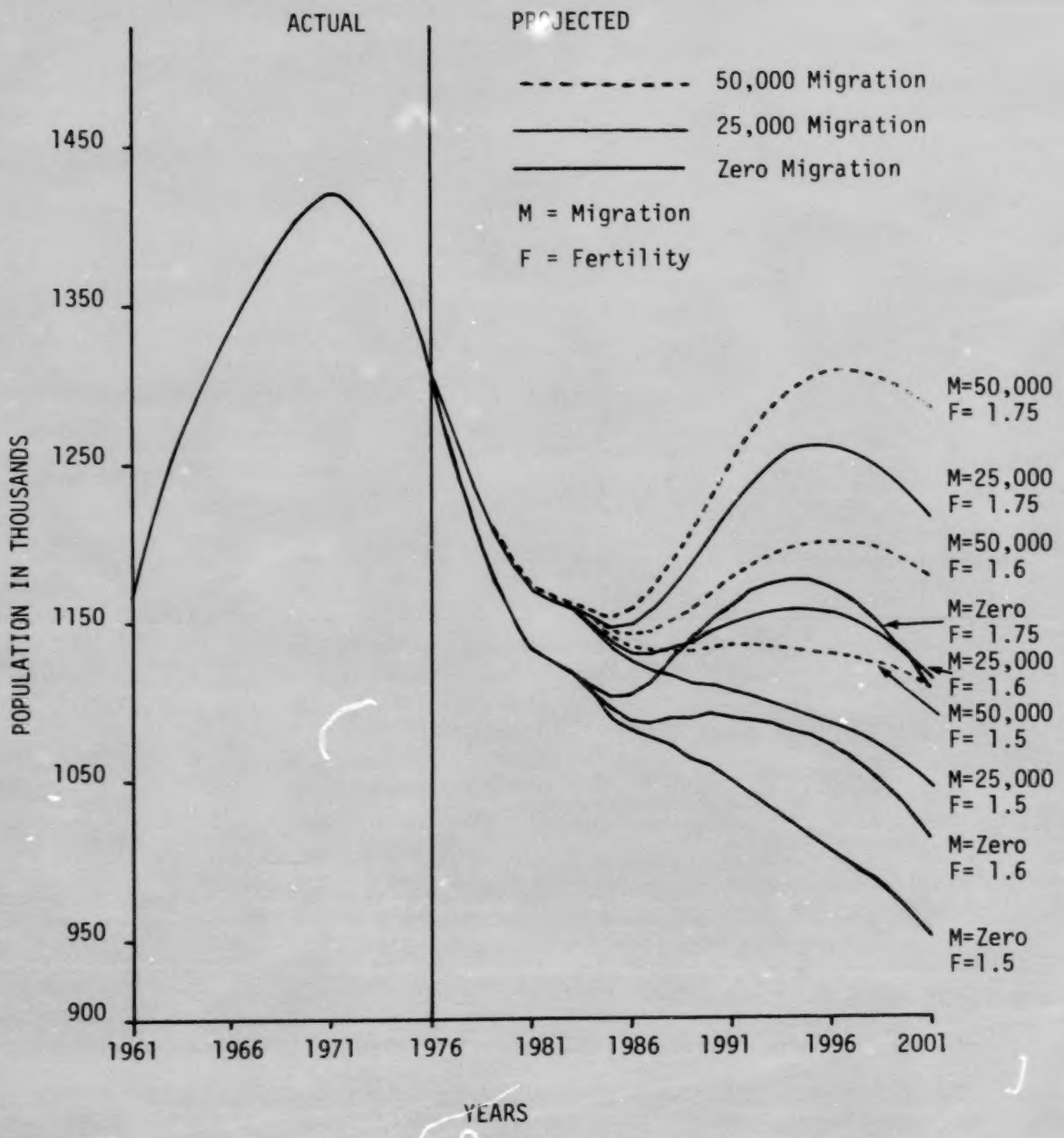
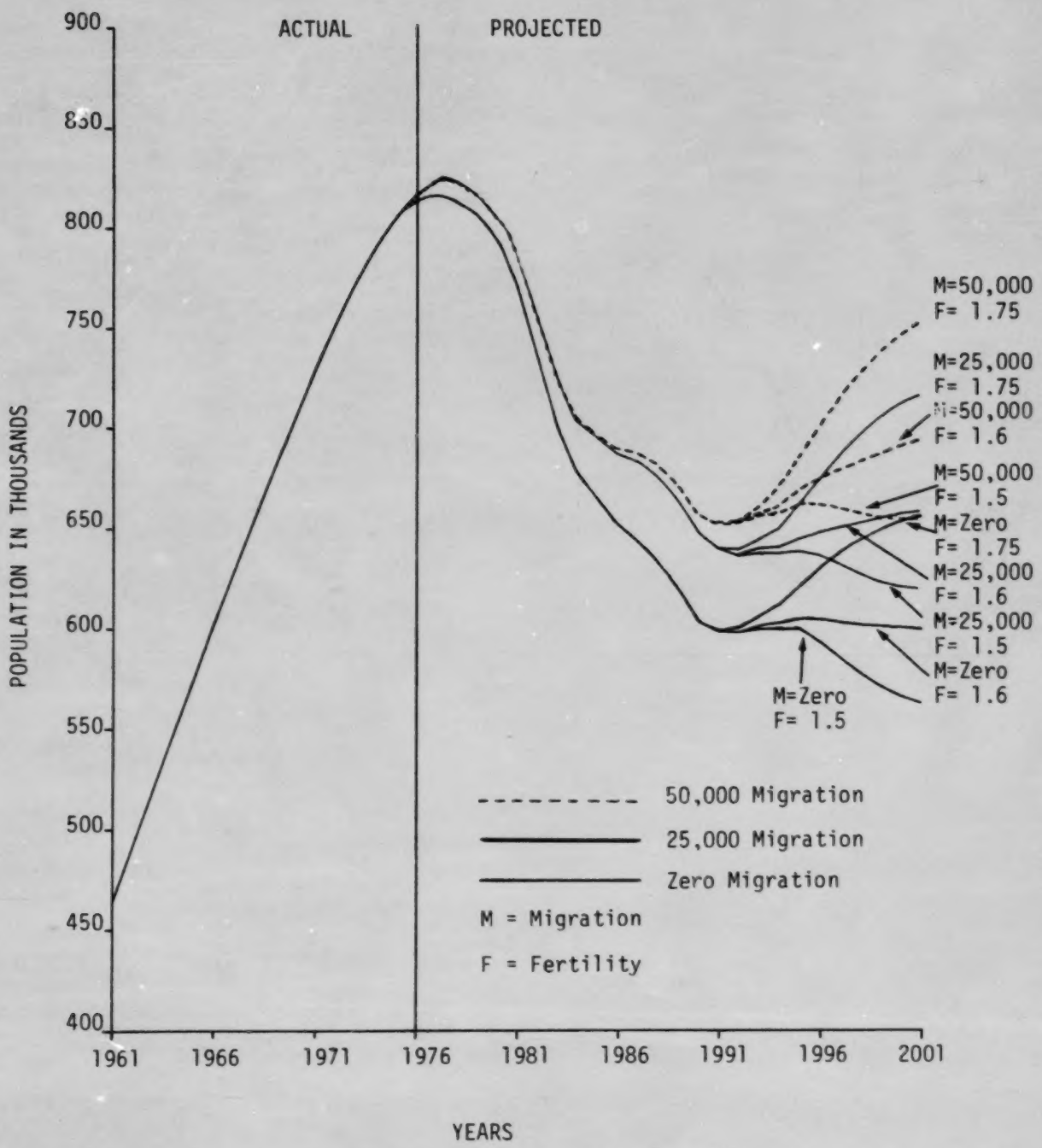


Chart 2

Actual and Projected 14-18 Age Group in Ontario, 1961-2001



dashes in Tables 2 and 3, and the single trend lines in Charts 1 and 2). If the low fertility level is used (i.e., 1.5 child family), there is very little evidence of any Echo of the Baby Boom even with high net migration. It does appear with the medium fertility level with both the 25,000 and the 50,000 levels of net migration, and of course for all levels of net migration (including the zero level) if the high fertility level is assumed. The projections fan out quickly after 1982 in Table 2 and Chart 1, but even the most optimistic of the lot barely exceeds the 1976 level before beginning another fairly steep decline. For the age group 14-18 years shown in Table 3 and Chart 2, the climb after 1991 of even the most optimistic projection does not quite reach the 1982 level (well below the 1976 level).

To obtain the general school enrolment projections desired at this stage, namely, a first approximation to the total elementary and secondary school enrolments, I used participation ratios based on experience and trends in recent years.[1] The results are given in Tables 4 and 5, and depicted graphically in Charts 3 and 4. The results, of course, are similar to those given in Tables 2 and 3 and Charts 1 and 2. I have provided these data to give the reader some indication of the likely trends of school enrolment in this province beyond the mid-1980's to the end of the century. By combining this information with that given later in this report about economic conditions in Ontario and recent developments in the means used to finance our school system, the reader will be in a much better position to assess the extent to which various alternative solutions are practical and capable of being accepted.

I hasten to add that detailed projections by grades, and by types of school as well as by boards, are now being calculated and will be published

---

[1]Readers should be warned that the secondary school enrolment projections may prove to be too high if present trends in participation rates continue. Much to my surprise, the actual secondary school enrolment figure for September 30, 1977, turned out to be substantially lower than anticipated, and indeed barely exceeded the September 30, 1976, value. No obvious explanation is available, nor is there any evidence of a consistent trend, so I used the 1977 participation ratio in calculating subsequent values.

TABLE 4

PROJECTIONS OF TOTAL ELEMENTARY SCHOOL ENROLMENT, 1977 TO 2001 (JK TO GR. 8)*
(BASED ON PROJECTIONS OF AGE GROUP 5-13 YEARS, 1976 PARTICIPATION RATIO = 1.044295)

Year	1.5 Fertility			1.6 Fertility			1.75 Fertility		
	Zero Net Migration	25,000 Net Migration by 1986	50,000 Net Migration by 1990	Zero Net Migration	25,000 Net Migration by 1986	50,000 Net Migration by 1990	Zero Net Migration	25,000 Net Migration by 1986	50,000 Net Migration by 1990
1976**	1,360,085	1,360,085	1,360,085	1,360,085	1,360,085	1,360,085	1,360,085	1,360,085	1,360,085
1977	1,318,250	1,328,038	1,328,193	1,318,250	1,328,038	1,328,193	1,318,250	1,328,038	1,328,193
1978	1,275,016	1,294,403	1,294,640	1,275,016	1,294,403	1,294,640	1,275,016	1,294,403	1,294,640
1979	1,233,877	1,261,981	1,262,551	1,233,877	1,261,981	1,262,551	1,233,877	1,261,981	1,262,551
1980	1,205,495	1,240,422	1,241,370	1,205,496	1,240,422	1,241,370	1,205,496	1,240,422	1,241,370
1981	1,183,401	1,223,182	1,224,558	1,183,401	1,223,182	1,224,558	1,183,401	1,223,182	1,224,558
1982	1,174,518	1,216,771	1,218,645	1,174,519	1,216,771	1,218,645	1,174,519	1,216,771	1,218,645
1983	1,166,589	1,210,979	1,213,554	1,166,898	1,211,290	1,213,866	1,167,823	1,212,224	1,214,799
1984	1,152,710	1,198,946	1,203,150	1,154,077	1,200,335	1,204,538	1,158,174	1,204,498	1,208,704
1985	1,136,932	1,184,392	1,191,031	1,140,128	1,187,658	1,194,299	1,149,712	1,197,452	1,204,098
1986	1,128,294	1,175,809	1,185,726	1,134,752	1,182,444	1,192,366	1,151,872	1,200,024	1,209,960
1987	1,122,006	1,169,737	1,183,256	1,133,760	1,181,877	1,195,410	1,160,047	1,208,987	1,222,548
1988	1,117,415	1,166,285	1,183,660	1,136,072	1,185,639	1,203,041	1,173,165	1,224,041	1,241,497
1989	1,109,124	1,160,774	1,182,233	1,135,636	1,188,374	1,209,885	1,184,509	1,239,145	1,260,740
1990	1,103,689	1,159,663	1,185,468	1,138,073	1,195,563	1,221,451	1,198,751	1,258,780	1,284,803
1991	1,094,300	1,156,184	1,186,135	1,136,546	1,200,402	1,230,490	1,209,016	1,276,095	1,306,394
1992	1,085,000	1,152,269	1,186,103	1,134,768	1,204,488	1,238,533	1,218,054	1,291,710	1,326,081
1993	1,075,689	1,147,866	1,185,290	1,132,170	1,207,286	1,245,022	1,223,945	1,303,698	1,341,911
1994	1,066,326	1,143,007	1,183,817	1,128,671	1,208,777	1,250,027	1,266,504	1,311,900	1,353,819
1995	1,057,220	1,138,090	1,182,205	1,123,904	1,208,644	1,253,360	1,225,603	1,316,220	1,361,838
1996	1,048,567	1,133,366	1,180,879	1,117,443	1,206,486	1,254,787	1,221,212	1,316,639	1,366,124
1997	1,040,080	1,128,618	1,179,695	1,109,419	1,202,495	1,254,575	1,213,427	1,313,312	1,366,895
1998	1,030,713	1,122,832	1,177,669	1,099,428	1,196,325	1,252,402	1,202,499	1,306,563	1,364,502
1999	1,018,982	1,114,504	1,173,241	1,086,917	1,187,441	1,247,676	1,188,818	1,296,850	1,359,332
2000	1,005,289	1,104,075	1,166,835	1,072,316	1,176,323	1,240,847	1,172,868	1,284,709	1,351,881
2001	990,065	1,092,021	1,158,856	1,056,097	1,163,485	1,232,358	1,155,190	1,270,728	1,342,658

* Includes also Grades 9 and 10 in Roman Catholic Separate Schools.

** Actual

TABLE 5

PROJECTIONS OF TOTAL SECONDARY SCHOOL ENROLMENT, 1977 TO 2001
(BASED ON PROJECTIONS OF AGE GROUP 14-18 YEARS, 1977 PARTICIPATION RATIO = 0.741457)

Year	1.5 Fertility			1.6 Fertility			1.7 Fertility		
	Zero Net Migration	25,000 Net Migration by 1986	50,000 Net Migration by 1990	Zero Net Migration	25,000 Net Migration by 1986	50,000 Net Migration by 1990	Zero Net Migration	25,000 Net Migration by 1986	50,000 Net Migration by 1990
1976*	613,055	613,055	613,055	613,055	613,055	613,055	613,055	613,055	613,055
1977*	613,830	613,830	613,830	613,830	613,830	613,830	613,830	613,830	613,830
1978	608,700	612,935	613,025	608,700	612,935	613,025	608,700	612,935	613,025
1979	605,605	610,240	610,438	605,605	610,240	610,438	605,605	610,240	610,438
1980	590,991	601,006	601,339	590,991	601,006	601,339	590,991	601,006	601,339
1981	572,458	584,550	585,035	572,458	584,550	585,035	572,458	584,550	585,035
1982	546,004	560,419	561,091	546,004	560,419	561,091	546,004	560,419	561,091
1983	520,680	537,690	538,528	520,680	537,690	538,528	520,680	537,690	538,528
1984	503,138	523,025	524,316	503,138	523,025	524,316	503,138	523,025	524,316
1985	493,377	516,405	518,480	493,377	516,405	518,480	493,377	516,405	518,480
1986	483,603	510,241	513,370	483,603	510,241	513,370	483,603	510,241	513,370
1987	477,253	507,189	511,484	477,253	507,189	511,484	477,253	507,189	511,484
1988	469,311	501,653	507,294	469,311	501,653	507,294	469,311	501,653	507,294
1989	459,569	492,972	500,075	459,569	492,972	500,075	459,569	492,972	500,075
1990	447,450	480,456	489,105	447,450	480,456	489,105	447,450	480,456	489,105
1991	444,329	475,095	485,341	444,329	475,095	485,341	444,329	475,095	485,341
1992	443,993	472,820	484,803	444,211	473,040	485,023	444,865	473,701	485,684
1993	445,719	473,459	487,357	446,686	474,442	488,341	449,586	477,389	491,289
1994	444,851	472,843	488,810	447,113	475,154	491,123	453,897	482,086	498,060
1995	444,584	474,047	492,156	449,154	478,743	496,855	461,271	491,186	509,308
1996	440,071	472,263	492,442	448,390	480,855	501,043	466,992	500,041	520,249
1997	434,503	469,186	491,223	447,489	482,663	504,716	473,083	509,179	531,271
1998	428,722	465,666	489,264	446,518	484,218	507,851	478,205	517,201	540,891
1999	423,931	462,959	487,882	446,004	486,055	511,038	482,166	523,865	548,938
2000	420,275	461,210	487,291	445,604	487,810	513,984	484,784	528,945	555,259
2001	417,800	460,458	487,662	444,925	489,047	516,390	485,934	532,268	559,821

*Actual

CHART 3

TOTAL ACTUAL AND PROJECTED ELEMENTARY SCHOOL ENROLMENT IN ONTARIO, 1961-2001

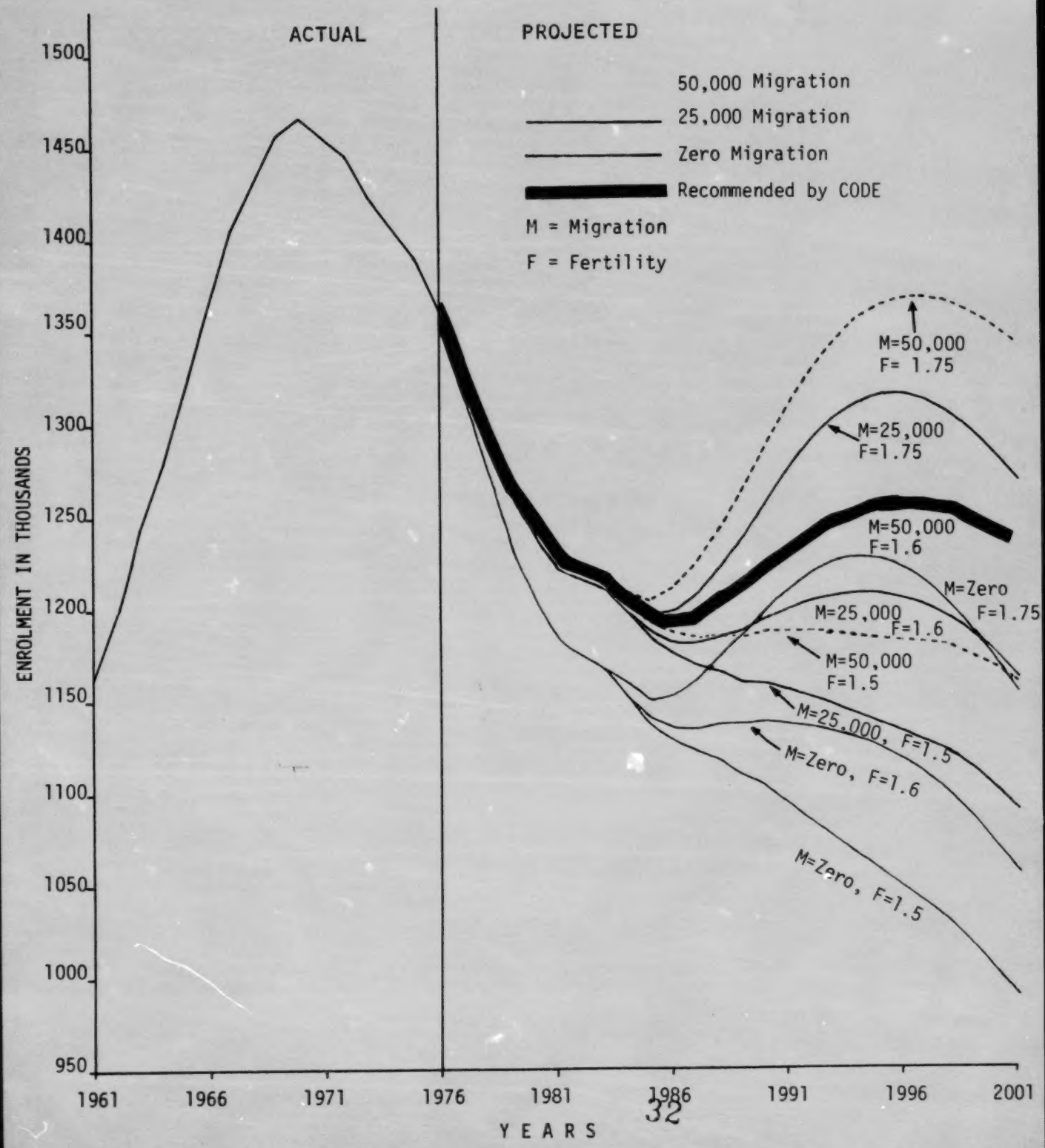
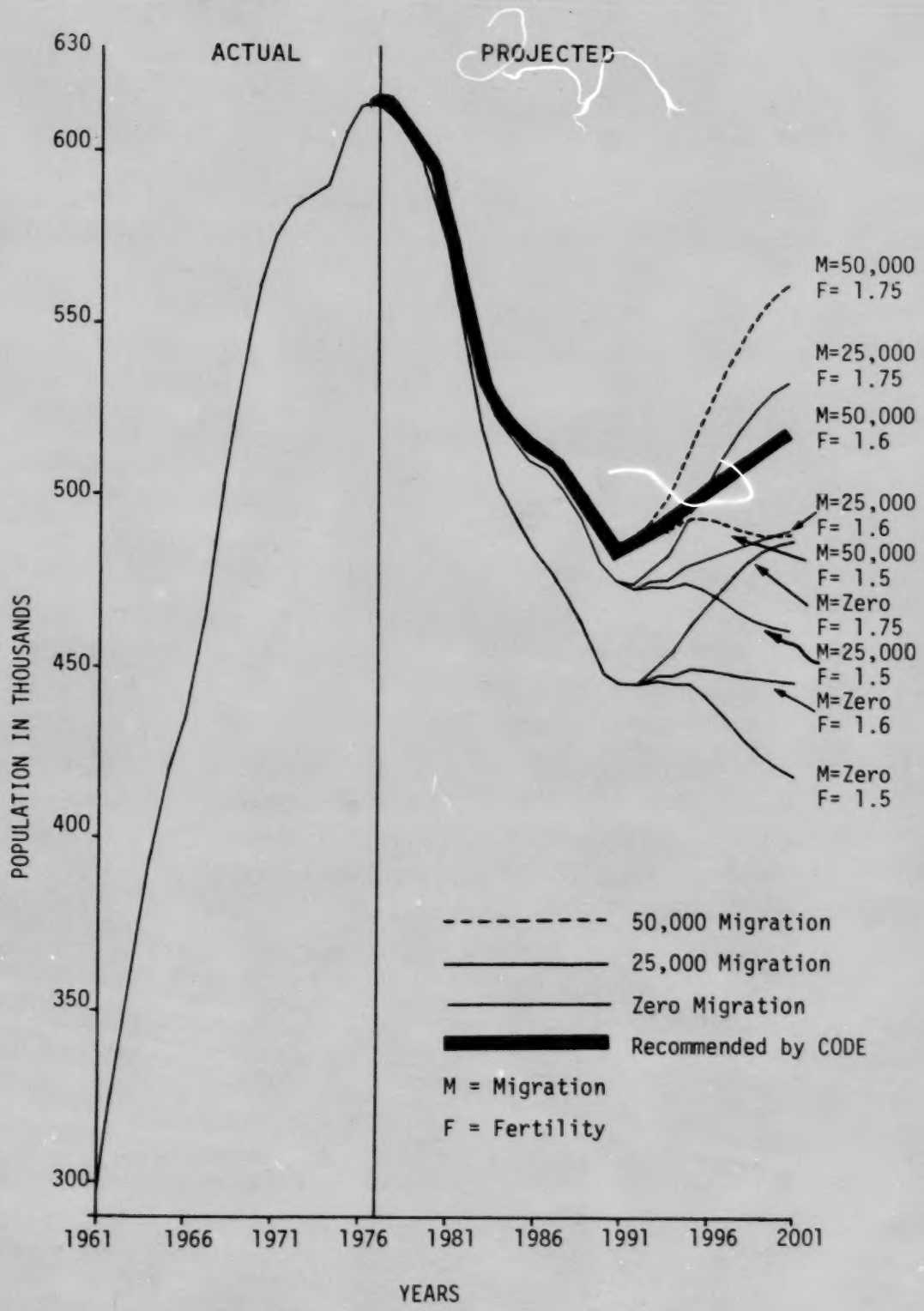


CHART 4

TOTAL ACTUAL AND PROJECTED SECONDARY SCHOOL ENROLMENT IN ONTARIO, 1961-2001



in full in the near future. While these will be needed for planning purposes, they are not needed at this juncture, and might indeed serve only to becloud the main issue, which is the need to determine as best we may what are likely to be the general trends and shape of the future in education in our province.

One final debt I owe to the reader, and that is to indicate which of these projections I believe will be the most likely. I recommend that planning be done on the basis of the data of the sixth column in Tables 4 and 5, i.e., on the assumption of an average family of 1.6 children from 1983 throughout the rest of this century and the assumption of a net migration level decreasing to 35,000 by 1983 and then increasing to 50,000 annually by 1990 and then a constant level thereafter, although I do recognize that for a time net migration may be reduced to the 25,000 level annually. (Much will depend, I am sure, on whether the federal government agrees to negotiate the net migration levels with the provinces.) The projections I recommend are indicated by heavy green lines in Charts 3 and 4. These projections are in general agreement with those I received from the Ontario Ministry of Treasury, Economics and Intergovernmental Affairs (TEIGA) and reported in my first Interim Report. I have in fact concluded that elementary school enrolment levels in Ontario will not recover very much during the rest of this century and that we most likely face at best (after 1986) a continued steady, although not very substantial, increase to the year 1996 when another decline will begin. For the secondary schools the decline is likely to continue without relief to 1992, to be followed by a quite slow but rather even increase to 2001, and then, later, by further sharp declines, unless conditions change markedly in the meantime.

HIGHLIGHTS OF PROJECTED SCHOOL ENROLMENTS

At the risk of possible repetition, I wish to draw attention once more to the two salient features of school enrolment trends:

(1) The next ten to fifteen years are going to be rough ones as elementary school enrolments complete the rest of their steep plunge and secondary schools in many areas experience even steeper declines.

(2) The worst of the sharp declines will be over by 1986 or 1987 in elementary schools, and by 1991 or 1992 in secondary schools. What we face in the foreseeable future after that will be at worst relatively gentle declines to the end of this century. At best we may even experience a brief period of gradual but slight increases before settling down again to continued declines. True, we may again encounter relatively steep declines after the beginning of the next century, since the number of "potential parents" will begin to decline after 1985 as the young women of the Baby Boom pass beyond the years of highest fertility (see Table 1). But this form of projection reaches so far into the future and is so dependent upon assumptions of unknown validity, that one can use it only as a faint and wavering indicator of the possible shape of things to come.

We can be fairly confident that we must brace ourselves and plan carefully and thoroughly how best to survive without serious damage to the programs of the elementary and secondary school systems for the next ten to fifteen years. After that, when we enter a period of relative calm and stability and even some growth, we can turn our full attention to the future we desire for our schools in the longer term. Perhaps we will want a steady contraction to a much lower level of operation, or alternatively an extension of schooling to other age groups - in cooperation with other agencies - so that our schools do in fact become available under new conditions to meet the needs of all sectors of the communities in which they are located.

In brief, what I am saying is that we must devise many imaginative short-term measures to see us through the rough waters of the next decade. That will take most of our time, energy and resources. Yet even now we can start planning and building for the voyage on the calmer waters below these rapids.

To support my conclusions I would refer the reader to the work of many eminent European demographers, a summary of which may be found in the substantial scholarly article entitled, "The Economic and Social Implications of Demographic Trends in Europe Up To and Beyond 2000", by Jean Bourgeois-Pichat, published in the Population Bulletin of the United Nations, No. 8, 1976. Readers interested in one of the most significant aspects of the Canadian patterns in demography should read the exhaustive article on Quebec entitled, "La fin de la revanch des berceaux: qu'en pensent les Québécoises?", by Jacques Henripin and Evelyne Lapierre-Adamyite, published by the Département de démographie, Université de Montréal, 1974.

Before we turn to the basic problems of declining enrolments and consider various solutions and recommendations for the immediate future, we must give the background in terms of revenues and expenditures on education in recent years, with some indication of possible future costs in these days of high inflation.

RECOMMENDATIONS

1) Plan for future enrolments on the assumption of an average family of 1.6 children from 1983 throughout the rest of this century and an annual net migration decreasing from 46,000 persons in 1976 to 35,000 by 1983 and increasing to 50,000 by 1990, then a constant level thereafter.

School Board Revenues and Expenditures

The constraints on our school systems that are of most concern to me at this point are the apparent financial limitations. I emphasize "apparent" because I really am not certain just what the limitations are that we will face in the immediate future, to say nothing of the longer-term future. There is no doubt there will be constraints, but it is very difficult to offer convincing forecasts of what they will be.

The first factor that must be considered in estimating future conditions is the state of the economy. Other things remaining the same, I am willing to assume that more money will be made available to the education sector if the economy is doing well than if it fares less than well.

In Ontario we have what are purported to be expert projections and forecasts of our economic future. One very impressive study was undertaken by Professor David Foot for this Commission.[1] It was a modification and updating of a much larger econometric study done for the Ontario Economic Council, and in addition to reporting on and projecting the usual variables by which we chart an economy's course, it focused upon some variables, in particular some financial flows, that are of especial interest to education planners and policymakers. As was discussed at some length in the First Interim Report of this Commission, that study presents a very convincing case that, unless there is some departure from current policies, the school boards of this province must expect a persistent erosion of their revenues expressed in real terms (constant value dollars) received in grants from the provincial treasury.

Of more interest to me at this point, however, is that this set of projections, like most other macro-economic projections and forecasts, presents some ambivalent information about both the present and probable future states of the economy. Depending upon the variables one chooses to emphasize, the provincial economy is faring moderately well or less than

---

[1] David Foot, "Resources and Constraints: Public Education and the Economic Environment in Ontario, 1978-1987". Working Paper No. 1, Commission on Declining School Enrolments, 1978.

well. Gross provincial product is growing at a respectable rate (though not the rate we have come to expect), but growth in product per capita, and especially per worker, is less impressive and is anticipated to be quite disappointing well into the 1980's, at least. Unemployment is and will continue to be disconcertingly high, but at the same time the growth in employment is surprisingly rapid. I am left to wonder which macro variables will weigh most heavily in the decision-making processes of our education policymakers. At the heart of the problem here is the decisions yet to be made concerning the portion of the very modest growth in per worker product that will be allocated to private consumption and the portion that will go to public purposes.

Let us look at some variables that are "held constant" under the assumption that "other things will stay the same". One is policy. The province may continue some approximation of its present policy of grants to school boards and municipalities, or in the interest of property tax abatement (or for some other reason) it may significantly change the ratio of provincial/local support for some or all public services provided locally.

Another "constant" is the prevailing attitude toward expenditures in education as an investment in the future. We are much less impressed today than we were a decade ago by the "investment" value of marginal increases or decreases in education expenditures. But what would be the effects of a renewed faith in the certainty of high returns to marginal increases in these expenditures?

Other assumed "constants" are our notions about the relationships between education and manpower requirements and between education expenditures and the distribution of income or opportunities. Another is the prevailing view on the appropriate division of funds between elementary-secondary education and postsecondary education. There are many others.

I am grateful to have someone else's (David Foot's) projections of provincial grants to the boards. I have used them, making all the necessary assumptions about constancy, but at this point I am not offering any predictions on grants.

To return to the matters associated with general economic projections: some economists offer more optimistic projections than others, and there are some indications that optimism about our economic future is justified. However, I do not accept the more optimistic forecasts for Ontario's immediate economic future, and as a result I see some financial problems for our major service industries in the public sector, notably education.

The province has been running a budget deficit annually of well over a billion dollars since 1975-76 ($1.8 billion in '75-'76, $1.3 billion in '76-'77, $1.6 billion (est.) in '77-'78 and $1.1 billion (est.) in '78-'79).[1] A commitment to a balanced budget by 1981 was made in the 1977 Ontario Budget. The policy behind that commitment is based on an assumption that growth of the public sector in Canada has hindered growth in the private sector. Achieving the balanced budget is related to another policy, that of promoting private sector growth adequate to employ the major part of the large number of new members of the labour force expected in the next few years. A balanced budget will have to be achieved in large part by constraining expenditures and almost certainly by reducing them in real terms (constant value dollars) in some areas. In light of these facts, it is not surprising that the portion of the total expenditures of school boards paid by the province has been decreasing since 1975 (as shown in Table 6).

Although the total amount of provincial school grants grew by $339 million between 1975 and 1978, this amount was almost neutralized by inflation. School boards, like municipalities, expected protection of the size of their grant revenues in accord with the Edmonton Commitment, but this commitment, as it pertains to school boards, has been reinterpreted recently to include the large amounts of money paid into the Teachers' Superannuation Fund by the province. The effect has been a reduction in the amounts that the province recognizes it is committed to pay in grants to the boards.

The entries in Table 6 refer only to operating expenditures (capital expenditures have decreased markedly in recent years). In 1967 school board expenditures surpassed $1 billion for the first time. By 1970,

---

[1]The government has just announced the 1978-79 deficit is now estimated to be $1.4 billion (Toronto Star, July 28, 1978).

TABLE 6

SCHOOL BOARD EXPENDITURES
PROVINCIAL AND LOCAL CONTRIBUTIONS

(Ontario, 1967 to 1978: Operating Expenditures, Elementary & Secondary)

ITEM	BOARD FISCAL YEAR			
	1967	1970	1975	1978[1]
	(millions)	(millions)	(millions)	(millions)
Total School Board Expenditures	$1,048	$1,640	$2,656	$3,690
Total Provincial School Grants	$ 460	$ 845	$1,631	$1,970
Total Local Contribution	$ 588	$ 795	$1,025	$1,720
Percentage Provincial Support	43.9%	51.5%	61.4%	53.4%
Number of Students	1,868,988	2,022,401	1,994,638	1,910,132
Provincial Grant per Student	$ 246	$ 418	$ 817	$1,031
Local Support per Student	$ 315	$ 393	$ 514	$ 901
Total Expenditure per Student	$ 561	$ 811	$1,331	$1,932

(1) Estimates

Source: Annual Reports of the Minister of Education.

these expenditures had increased by $600 million. By 1975 they had grown by another billion and by 1978 by still another billion to stand at $3.69 billion.

The provincial share of board expenditures grew from $460 million in 1967 to $1,970 million (est.) in 1978. Local contributions, almost entirely from property taxes, increased from $588 million to $1,720 million. The province's percentage share grew from 43.9 percent in 1967 to 61.4 percent in 1975, then declined to 53.4 percent (est.) by 1978. Though the portion borne by the province grew markedly in the late 1960's and the first half of the 1970's, it has decreased by 1978 to the point where boards are raising almost the same percentage of their expenditures from municipal taxes that they were in 1970.

Row 5, the first in the bottom half of Table 6, shows the changes in total elementary-secondary enrolments in 1967, 1970, 1975 and 1978 (est.). The succeeding rows show the provincial grants per student, the expenditures per student from revenue raised locally and total expenditures per student. Provincial grants between 1967 and 1978 increased 4.2 times, and local support 2.9 times. The result was 1978 total per student expenditures 3.4 times the 1967 figure. This is a formidable increase by anyone's standards, I'm sure. But the import is modified considerably by inflation. Using the Consumer Price Index (CPI) as a deflater, that 3.4 factor is reduced to about 1.7. (As measured in 1971 dollars, the CPI in 1967 was 86.5, and in May, 1978, was 173.6). It is modified further, though less dramatically, by the simple fact that the ratio of secondary to elementary students has increased over the last decade, and we have historically spent more per student in secondary schools than in elementary schools.

In Table 7, I draw attention to the increases in expenditures during the periods 1970 to 1975, and 1975 to 1978. The province absorbed 77.4 percent of the increase in school board expenditure between 1970 and 1975 and the boards were left to meet 22.6 percent from local taxes. Between 1975 and 1978 the province met only 32.8 percent of the increase and

TABLE 7

INCREASES IN SCHOOL BOARD EXPENDITURES
PROVINCIAL AND LOCAL CONTRIBUTIONS

(Ontario, 1970 to 1978: Operating Expenditures, Elementary & Secondary)

ITEM	INCREASES	
	From 1970 to 1975	From 1975 to 1978
1. Total School Board Expenditures	(Millions) $1,016	(Millions) $1,034
2. Total Provincial School Grant	(Millions) $ 786	(Millions) $ 339
3. Total Local Contribution	(Millions) $ 230	(Millions) $ 695
4. Percentage Provincial Support	77.4%	32.8%
5. Percentage Local Support	22.6%	67.2%
	ENROLMENT DECLINE AND COST INCREASES	
	From 1970 to 1975	From 1975 to 1978
6. Enrolment Decline	27,763	84,508
7. Increase in Provincial Grant per Student Lost	$28,311	$4,011
8. Increase in Local Contribution per Student Lost	$ 8,284	$8,224
9. Increase in Total Expenditure per Student Lost	$36,595	$12,235

Source: Annual Reports of the Minister of Education.

the boards the other 67.2 percent.

At the time I am writing these pages the newspapers are full of reports of the approval by the voters of California of Proposition 13, which sharply cut property taxes, the source of local contributions to school costs. The press is quick to use such terms as "tax revolt" and "landmark in American federalism". I do not intend to comment on what the referendum result indicates for American public finance, politics or education. Nor will I speculate upon the relationship between voter behaviour in the U.S. and Canada. I am aware, though, that both California and Ontario, like most intermediate jurisdictions on this continent, are characterized by joint municipal-state or municipal-provincial financing of public education. I am aware, too, that voters/taxpayers are giving ample evidence of feelings of frustration over local government expenditures generally and for education particularly, in Ontario and most other jurisdictions on the continent.

My experience from listening to presentations made to this Commission across the province, from reading written briefs submitted to the Commission and letters-to-the-editor of provincial newspapers, and simply from listening to Ontarians talk about schools, taxes and politics, leaves me with no doubts that Ontario taxpayers are aware of and concerned about what appears to be a perverse relationship between enrolment declines and education expenditures. In the bottom four rows of Table 7 appears information that I consider ample to illustrate the basis for some of the frustrations experienced by our taxpayers, and for some of the doubts they register about the authorities making education expenditure decisions.

In row 6 of Table 7 it is shown that total elementary-secondary enrolments declined by 27,763 from 1970 to 1975 and by 84,508 from 1975 to 1978. If we were to make the simple (and unwarranted) assumption that school expenditures are a function of enrolments only, we would have to conclude (as in row 9) that total expenditures went up by $36,595 per student lost between 1970 and 1975 and by $12,235 per student lost between 1975 and 1978. Before pointing out the absurdity of the enrolment/

costs relationship implied here, the reader is asked to recall that in the 1950's and 1960's taxpayers were asked to accept higher total and unit education costs as the inevitable consequences of increasing enrolments. Playing this sort of numbers game helps us understand the exasperation of taxpayers who sometimes make such cynical comments as, "Will we have to pay higher taxes this year because there are so many kids in school or because there are so few kids in school?"

In rows 7 and 8, Table 7, we see that over the period 1970 to 1975 the province paid $28,311 and the local governments $8,284 of the "increased costs per student lost". From 1975 to 1978 the province paid only $4,011 and local governments $8,224 of such costs.

It is as apparent to informed taxpayers as to students of public finance and education finance that in recent years the province has not prevented declining enrolments from being accompanied by increasing total board expenditures, provided that most of that increase is met by local ratepayers. Certainly we all realize that total expenditures would have been still higher had enrolments not declined, and the "increased costs per student lost" are in the main only artifacts of inflation, not evidence of a new generosity toward the schools on the part of politicians, either local or provincial, or of some striking economy-of-scale relationship. But these figures also demonstrate that there is substance to the popular assessment of the situation we face: fewer students, higher expenditures and higher local taxes. If the tax burden is related to income,[1] assessed valuation or some other index of ability-to-pay, it can be debated whether ratepayers in recent years have been bearing an increasing burden, either for education or for all local public services. To some extent, the results of the debate will be determined by the span of time we choose to call "recent years". What is not debatable is that, since 1975, the local tax burden associated with board expenditures has increased relative to provincial grants to the boards. More emphatically, the burden of increased expenditures since 1975 has, in large measure, been borne by rates on taxable real property.

---

[1]See, for example, the most recent issue of the report on "Family Income" by Statistics Canada, July, 1978. Income has increased even faster than inflation.

There are and will continue to be appreciable savings associated with declining enrolments. This is the case unless we (the people of Ontario acting through our elected representatives) make the decision to continue to increase per student expenditures in real terms at the same rate as enrolments are declining, or at a higher rate. I consider this decision most unlikely. Provincial policy will determine whether all the savings accrue to the province and none to the municipalities, all accrue to the municipalities and none to the province, or some to the province and some to the municipalities.

Perhaps provincial policy related to the future of the province-municipality partnership for school finance could be presented in a clear, unequivocal pronouncement. But it is also probable that this is expecting too much. Policy in this area is in flux. Moreover, its evolution is related to developments in several other dynamic policy areas, notably tax reform and our total system of provincial grants to municipalities.

It is no harsh criticism of the government of this province to say that it has yet to fix a policy for education finance appropriate to the new demographic, economic and social conditions. There is no evidence that other jurisdictions are ahead of us in this regard. I might add that if policy in this area were already determined, there would be no need for such a commission as this one.

If less than definitive statements of policy, the remarks by the Provincial Treasurer in the Ontario Budget 1978 are evidence of the present state of thinking of this government about the issues of public finance emanating from the new conditions confronting school boards and municipalities.

To the question of the provincial-municipal apportionment of savings related to declining enrolments (potential savings may be the more appropriate term), Provincial Treasurer Darcy McKeough offers this comment:

> Mr. Speaker, with declining school enrolments and with population which may not be growing, I question whether or not school board and municipal spending needs to increase more than our own.(1)

With such a candid concession that the government is in the process of making policy for the future of board and municipal finance, and in light of the fact that several crucial issues relevant to property tax reform are yet to be resolved, it is not surprising that several school boards have expressed to this Commission grave uncertainties about the future.

On the same page of the Ontario Budget from which the preceding quotation comes, the Provincial Treasurer offered this statement:

> After we have agreement on an acceptable way to implement market value assessment and property tax reform, then the province will proceed to the complementary matter of grant reform and a revised revenue-sharing arrangement with local government. (2)

To the other sources of confusion facing our board authorities must be added the responsibility for Teachers' Superannuation Fund contributions they may have to underwrite, either indirectly through the province reducing its grants by some portion of its contribution to the fund, or directly as contributions to the fund.

It appears that the uncertainty and confusion registered by many board authorities is a healthy reaction to the fluid conditions under which they are operating. The full-time administrators who must cope with the current problems of education organization and finance are well paid professionals. They must, and no doubt will, see to it that the province continues to operate effective, smoothly functioning schools and to provide satisfying school experiences to our children and young people. More than ever before, perhaps, they can say that their salaries are being well earned. The elected officials must depend in the main upon non-pecuniary satisfactions and reinforcements. They have undertaken to make difficult decisions on behalf of their communities and in

---

[1] Ontario Budget 1978, p. 13.

[2] Ibid.

the interest of the students in the schools under their boards' jurisdictions. The decisions they will have to make will likely be more numerous and more difficult than heretofore.

What this Commission must do is make some recommendations intended to ensure the happiest result to the search now going on for policies for the organization and finance of education under the conditions that will characterize the intermediate and long-run future. I am well aware that the surest route to irrelevance is planning for the future without giving proper attention to the handling of current problems and to surviving present threats. It is just as imperative, then, that this Commission make some recommendations for dealing with very current problems, in particular for making short-run adaptations to changing realities and uncertainties. These adaptations will be the main concern of Section B of this report.

Presentations at the hearings held by this Commission, and the briefs submitted to it, make it clear that many boards believe there will be a shift of more of the burden of school finance to them and to the ratepayers in their municipalities. They are probably correct. Unquestionably, the ability-to-pay of a school board, i.e., assessed valuation per student, increases as enrolments decline. To put it simply, if the size of the purse stays the same while the number of students goes down, then there's more money for each remaining student. For the purposes of education finance the board appears to be growing wealthier, and, indeed, for that board the burden of a given level of expenditure per student does in fact decrease. That is, a given level of expenditure per pupil requires a lower rate on taxable real property.

If the same scheme for determining grants were to remain in effect for some years, and enrolments generally declined, the province would "automatically" pay a decreasing portion of total board expenditures year to year. Also, those boards with most rapid declines in enrolments would have to assume the largest increases in the proportions of expenditures met from local taxes.

Grant formulas do not remain in effect from year to year. They are adjusted annually and the provincial government is each year presented with a new opportunity to determine its share of operating expenditures

or the dollar value of its average expenditure per pupil. What is constant under the present grant arrangement, so long as the province adheres to the principle of equality of tax burden for a given level of expenditures per pupil, is the ratio of relative assessed valuation per pupil to the portion of expenditures per pupil paid by local sources. For example, if two boards have the same number (and configuration) of students, and the first has $10,000 of assessed valuation per pupil, and the second has $5,000 of assessed valuation per pupil, the first will pay a proportion of total expenditures met from local taxes twice that of the second.

This somewhat oversimplified discussion of our grants system (which has ignored the large number of weighting factors associated with varying operating conditions and services offered) has not recognized the importance of an operating grants ceiling. The portion of per pupil expenditures met by the grant applies only up to a maximum per pupil expenditure recognized for grant purposes. If there were also a ceiling on total operating expenditures (as in fact there was from 1971 to 1975), the portion of total per student expenditures met by the grant each year would be determined by the grant formula. In fact, however, boards can have operating expenditures in excess of the grants ceiling, provided that expenditures above it are met entirely from local taxes. The formula, therefore, does not determine the expenditures per pupil nor the percentage of total per student expenditures met from the grant. More important, perhaps, is that the above-grant expenditures per pupil require a greater burden on the part of boards with a relatively low assessed valuation per pupil.

The purport of these remarks about our grants system, following upon the earlier comments about declining enrolments and associated rising total and per pupil costs, may be summed up this way:

1. The facts of declining enrolments accompanied by increasing unit costs are greeted with dismay and some cynicism by many Ontarians, in particular in their capacity as ratepayers. Their reactions are little allayed by the explanation that much of the increases come from general inflation and by the persistence of some fixed costs that cannot be significantly reduced in the short run.

2) There is profound concern among people associated with many boards that there will be an increase in the burden of school related expenditures placed on local ratepayers. Their fears are not mitigated when they are told that under conditions of declining enrolments, a reduced portion of expenditures met by provincial grants does not necessarily mean an increase in the real (constant dollar) or absolute (not relative to provincial) burden of school costs on ratepayers.

3) The concern for the burden on ratepayers becomes particularly acute for boards with low or no industrial-commercial assessments and with low residential and/or farm assessments. Expenditures above the grants ceiling for these boards imposes a level of rates on the boards out of proportion to that experienced by better endowed boards. The fact that these boards are disproportionately separate school boards and rural boards raises the spectre of separate versus public and urban versus rural discrimination. The spectre looms larger as the portion of grant-aided expenditures declines as a portion of total expenditures.

The perceived imbalance, or perverse relationship, between enrolments and expenditure will plague us partly because the rate of inflation is much greater than the rates of enrolment declines. In order to isolate that portion of increasing costs that is due to general price changes from the part that corresponds to "real increases", it is necessary to recalculate the information in Tables 6 and 7 and present it in deflated or constant-dollar value figures.

In Table 8 the same figures that appear in Table 6 are presented with dollar figures for 1975 and 1978 expressed in constant value (1970) dollars. The deflator used here is the annual change in the Consumer Price Index. There are perhaps more appropriate indexes to use, and the results would be somewhat different, but I have chosen the CPI because it is the one most familiar and comprehensible to most of us. The first effect is to show that, in real terms, the increases are far more modest than they appeared to be in Table 6. The increase from 1970 to 1975 was a bit more than 9 percent, the increase from 1975 to 1978 was about 10.7 percent. What is

TABLE 8

SCHOOL BOARD EXPENDITURE, CONSTANT 1970 DOLLARS
PROVINCIAL AND LOCAL TAXPAYERS

(Ontario, 1970 to 1975: Operating Expenditures, Elementary & Secondary)

ITEM	YEAR			DIFFERENCE	
	1970	1975	1978[1]	1970 TO 1975	1975 TO 1978
	$ million	$ million	$ million	$ million	$ million
Total School Board Expenditures	1,640	1,788	1,980	+ 148	+ 192
Total Provincial School Grants	845	1,098	1,057	+ 253	- 41
Total Local Contribution	795	690	923	- 105	+ 233
Percentage				PERCENTAGE POINTS	
Provincial	51.5%	61.4%	53.4%	+ 9.9	- 8.0
Local	48.5%	38.6%	46.6%	- 9.9	+ 8.0
Number of Students	2,022,401	1,994,638	1,910,132	- 27,763	- 84,506
Provincial Grant Per Student	$ 418	$ 550	$ 553	+ $132	+ $3
Local Support Per Student	$ 393	$ 347	$ 484	- $ 46	+ $137
Total Expenditure Per Student	$ 811	$ 897	$ 1,037	+ $ 86	+ $140

[1] Estimates

Source: Annual Reports of the Minister of Education.

dramatic here is the changing pattern in the growth of provincial and local expenditures. Provincial grants increased by $253 million (1970 dollars) from 1970 to 1975, and decreased by $41 million from 1975 to 1978. The local (municipal) contribution to school board expenditures decreased by $105 million (1970 dollars) from 1970 to 1975, and increased by $233 million from 1975 to 1978.

The point is still to be made that there were increases in total expenditures associated with declining enrolments, even after allowing for inflation. This increase was $148 million, 1970 to 1975, and $192 million, 1975 to 1978, as may be seen in row 1 of Table 8. The increase per student was $86 constant value (1970) from 1970 to 1975, and $140 constant value (1970) from 1975 to 1978. The province increased the grant per student by $132, 1970 to 1975, while the contributions from local sources was reduced by $46 per student. From 1975 to 1978 the province increased the grant per student by $3 and the contribution from local sources was increased by $137 per student.

It is interesting to note that the most striking increases in expenditure per student, in constant value dollars as well as in inflated dollars, came during the period of federal anti-inflation controls. It is at least possible that much of what we refer to as the current problems in school finance are the consequences of one of the striking examples of our inability to control wage increases in the public sector in the mid-1970's. In that case we are left to wonder what the state of school finance would be today if this decade of rapidly rising salary demands had been characterized also by increasing enrolments. It may well be that we were far better equipped to handle the demands of rising enrolments in the 1960's than we were the salary demands of public sector employees in the 1970's.

The probable effects of inflation on future operating costs are startling. Because education shows every sign of continuing to be the labour intensive industry it has been, most of the future inflation of operating costs will be due to wage increases, in teachers' salaries in particular. In Tables 17 to 23 in Part 6, Section B, of this report, several sets of projections of secondary school teachers' salaries for the years 1978 through 1987 are offered. Projections of those salaries,

assuming increases for average experience levels and qualification categories, are arrayed for comparison with the same projections based on the further assumption of 8 percent annual inflation increases. Without the inflation increases, the projected average salaries in 1987 range from $25,399 to $26,287. With the 8 percent increases the projected average secondary teacher salaries range from $54,834 to $56,751. The corresponding projections of the total provincial salary bill (for secondary school teachers, vice-principals and principals) are $777,752,000 to $803,369,000 and $1,679,104,000 to $1,734,409,000.

These projections are based on the "conservative" assumption that declining enrolments will be accompanied by constant pupil-teacher ratios, and on the further assumption, perhaps a "cost-increasing" assumption, that existing salary grids will be maintained along with the certain increases in average experience and category of teachers associated with an aging teaching force. If we are to make the further assumptions of a constant inflation factor of 8 percent for all expenditures, of a constant ratio of teachers to other school employees, and of a constant ratio between wages and other expenditures, the projected total operating expenditures of our public and secondary schools will be approximately $6,310 million in 1987, or $2,620 million above the 1978 expenditure. If the province contributes 60 percent of the increase, the approximate level reached before the 1975 decline, or $1,572 million, ratepayers will have to increase their contribution to board expenditures by $1,048 million, an increase equal to about 61 percent of the total amount (est.) contributed by ratepayers in 1978 (Table 6). However, if the 1978 percentage (53.4 - Table 8) of provincial support prevails, the local contribution will have to increase by about $1,221 million over 1978, or by an amount almost 71 percent of the 1978 contribution.

Doubtlessly, the challenges of education finance would be much less formidable than they are if inflation were "neutral" in its effects on the private-public distribution of provincial product, the municipal-provincial distribution of public revenue and the relative costs of all public services. The effects of inflation are not neutral, however, and the present need

is to design an education finance system to accommodate inflation as much as to accommodate new enrolment conditions. More correctly, perhaps, the challenge is to design an education finance system to accommodate declining enrolments under conditions of inflation.

Second only to my concern for inflation as a source of our finance problems is my concern for the consequences on curriculum of financial constraints and changing costs. For example, how will pressures to offer supplementary programs mandated or strongly encouraged by the Ministry of Education, such as French as a Second Language (FSL), English as a Second Language (ESL), heritage languages, French immersion and special education affect the basic programs for all children? Boards sometimes find that funds provided by the provincial government for such "add-on" programs are not adequate to meet their full costs. Hard decisions must then be made by the boards to provide for the supplementary programs at the cost of basic or more general programs, or to reduce the special programs.

The problems involved here are exacerbated by the pressures to make adjustments in programs because of declining enrolments. Most of the problems fit more appropriately in Part 3, Section B (Programs) and are dealt with at greater length there. I mention them here because they demonstrate that school finance is linked with issues internal to the education sector as well as to issues in the broader realm of public finance.

There remains one important matter to be discussed before offering some statements about the school finance policy choices facing us in this province. That matter is the considerable confusion that exists, even among many school people, regarding the two quite distinct aspects of the provincial education grants scheme. It is sometimes assumed that the cost of education to the province, i.e., the total of the grants to the boards, or the proportion of total expenditures to be met by provincial grants, is determined by the grant formula. According to this assumption, as enrolments

decline and the average assessment per pupil in the province increases, the share of board expenditures borne by the province is automatically reduced. This is not the case. As mentioned above, the province, in effect, reopens annually the question of total expenditures and the distribution of those expenditures between the province and the municipalities. Minor or major adjustments in those basic variables of school finance can be made every year. These important decisions are the first stage in the implementation of school finance policy. The legislative grant formula comes into operation at the second stage, and is concerned with the distribution among the boards of the total amount to be granted. The concern in this distribution is equity, in the distribution of education opportunity and in the distribution of tax burden.

The province could serve the objective of equity in the distribution of education opportunity by mandating either a minimum level or a specific level of expenditure per student by all boards. In this case, provincial grants would have to go only to those boards unable, even at much higher than average school related tax rates, to raise the necessary funds. Grants could then be paid to only a minority of the boards, since the majority could conceivably pay for much more than they do now out of local rates. Grants are instead paid to all boards. The concern for equity then can be said to be concern for equity in distribution of tax burden more than for equity in distribution of opportunity. And, of course, it can be said that concern is demonstrated for tax relief (on property tax) as well as tax equity.

The province could conceivably provide much larger grants to elementary and secondary education than it is now doing -- or much smaller. The consequence of larger grants, of course, would be one of the following: higher provincial (mainly income and sales) taxes, a reduced allocation to one or more other major expenditure categories (such as health), a re-allocation within the education expenditure category (from the universities to the public-secondary sector for example), or some combination of these. It must be emphasized that the two rapidly changing conditions affecting expenditure decisions by boards are declining enrolments and a growing reluctance of the province to underwrite increasing board expenditures.

The first of these conditions will be with us for a long time and there is very little we can do about it. The second plainly and simply is the result of public policy. Adjustments in it can be made at any time, or any time our policymakers are willing to assume the costs.

This is perhaps an appropriate time to make a very important and very simple point about the range of responses this province can make and in some case has made, to declining enrolments.

We can close some schools and classrooms;

We can reduce the size of the staff;

We can reduce the range of program offerings;

We can accept increasing unit costs;

We can adopt some combination of the above.

This last has been by far the most frequent response. We will opt for one or the other of them every time we decide how to deal with declining enrolments. It is not difficult to decide to do one of these things, but it is very difficult to choose which one. It is a decision worthy of much discussion and research.

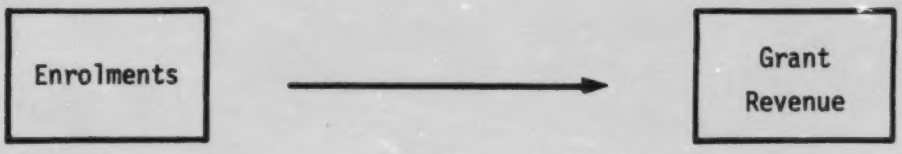
Accepting increasing unit costs will often emerge as the appropriate response. In such cases it will be necessary to decide how much to accept. Many times we will decide there should be very modest increases only. In the interest of efficiency we ought to decide not to accept larger increases in unit costs than we would be willing to pay to avoid closing classrooms and schools, firing staff, or to avoid reducing programs, if all revenues came from a common source. Efficiency problems are more complex when decision makers have to deal with questions of which sets (local or provincial) of taxpayers will bear the burden (or savings) associated with accepting or rejecting higher unit costs. They become more complex still when the distribution of costs between sets of taxpayers is in a state of flux, and when the problems of increasing the yield from one set of taxpayers are different from increasing the yield from another set of taxpayers.

Ultimately, I will have to make two kinds of recommendations for financing education under the new enrolment conditions. The first kind, or perhaps it would be more appropriate to say the first level, must be a single recommendation on this issue: Ought the perceived future problems of financing education be dealt with via adjustments in the grants system that has been evolving in this province since 1964, or do the problems call for reform, that is fundamental changes in or replacement of the existing grants system? The second level must recommend specific adjustments to the existing grants system, should it be decided that is the proper machinery for the conditions we face, or specific recommendations for a new system of financing education.

At this point, however, I have two interim recommendations to offer dealing with finance of the public school systems. I shall begin by offering this very simple conceptualization of our provincial-municipal school finance system and the major emerging policy problems associated with the system.

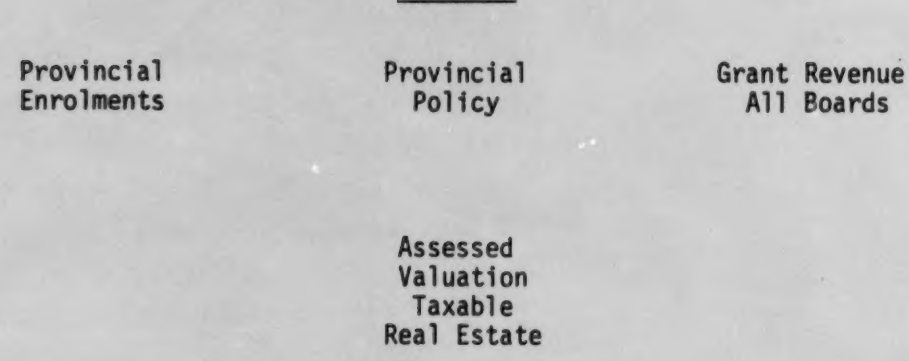
In Figure 1, the relationship between enrolments and grant revenue for a given board is depicted. It is a simple direct relationship, the higher the enrolments the higher the grants (in constant value dollars).

FIGURE 1



In Figure 2, the relationship between enrolments for all boards in the province and the total grant revenue of all the boards is presented.

FIGURE 2



Here the relationship between enrolments and grant revenues for the boards is affected by provincial policy. It is presumed that such policy is made with some reference to total assessed valuation of taxable real estate. More specifically, it is supposed that as enrolments rise more rapidly than assessed valuations, policy will tend toward higher total grants paid to the boards and higher per pupil grants, and as enrolments decline, while assessed valuations remain constant or grow, policy will tend toward lower total grants (constant value dollars) paid to the boards and lower per-pupil grants. Under conditions of declining enrolment, then, the portion of municipal taxes in board expenditures is assumed to grow. Under the condition of declining enrolment that prevailed in 1975-78, the municipal taxes portion grew from about 39 percent to about 47 percent.

It can be argued that any increase in the burden on local taxpayers associated with this development is due to decisions on the part of their elected board representatives to allow per pupil costs in their own system to increase more rapidly than the per pupil grant. There is, however, no room for argument concerning another result of this development: as grants are representing a smaller portion of board expenditures and more boards are spending above the grant ceilings, more of the costs of the increases in per pupil expenditures fall on local ratepayers. Revenue from local rates is associated with great variation in tax burden, from board to board, depending upon assessed valuation. The issue of equity -- to students and to ratepayers -- that has seemed to be waning in importance since the creation of the new county board structure in 1969, is becoming increasingly

significant. In its present state, the equity issue is inextricably bound up with the basic efficiency question: How do we decide how much to spend on education?

My first recommendation is that the Minister of Education and the Provincial Treasurer unequivocally acknowledge that, under the conditions of declining enrolments, in light of a concensus calling for equity to students and taxpayers that characterizes this period in our history, and in consideration of the need for effective controls on education expenditures, some significant adjustments in our system of education finance are called for.

My second recommendation is that the government give immediate assurance that for some time, perhaps two years, the allocation from Treasury Board to the Ministry of Education for general legislative grant purposes be calculated on the basis that the grant per pupil on a provincial basis will not fall below the 1978 grant plus an adjustment for inflation (the proper index of which I leave to someone else to propose).

RECOMMENDATIONS

1) Acknowledge unequivocally with the Provincial Treasurer that under the conditions of declining enrolment some significant adjustments in our system of education finance are necessary.

2) Give immediate assurance that for some time, perhaps two years, the grant per pupil on a provincial basis will not fall below the 1978 grant plus an adjustment for inflation.

SECTION B: Critical Emerging Problems and Recommendations for Immediate Action

INTRODUCTION

It is painfully clear that continued enrolment declines mean that we simply cannot maintain the education system at its present scale. During the next ten to fifteen years substantial retrenchment cannot be avoided. Economic conditions may improve and as a result there may be some modest increase in the resources allocated to the school systems. However, even a significant economic improvement would have to be accompanied by policy decisions to favour higher unit costs in education at the expense of other public services, or at the expense of private sector activity, to maintain the present scale of elementary and secondary operations. I see no evidence of immediate relief from the financial constraints described in the previous section and in the First Interim Report. As a consequence, unless we make some non-traditional means of finance available to the schools, retrenchment or contraction is unavoidable even in the short-run. There will presumably be some reduction in the range of programs offered and reorganizations within schools or "families of schools" or other school groupings, reorganizations of board operations and in some cases, perhaps, reorganization or combining of board jurisdictions. There will also be displacements of personnel, restrictions on teacher supply and perhaps the imposition of ceilings on per pupil expenditure. Each of these tactics represents some very difficult choices and unhappy consequences, but each is a legitimate and sometimes appropriate one. They will be more effective, and can be more equitably implemented, if well planned.

We must begin to plan now. Our concern should be for meeting short-term exigencies as well as accommodating long-run changes in our environment. The concern in the subsections to follow is about some critical emerging problems that should be responded to almost immediately, even if this requires dealing with each of them in isolation. Recommendations for more inclusive and systematic responses to the entire spectrum of problems associated with declining enrolments will be offered in my Final Report. Any revisions that it seems appropriate to make in the recommendations offered here will be integrated in that later report.

1. The Structure of the School System

As schools undergo some reorganization in response to their changing environment and the changes in demand for their services, we must address ourselves to this difficult question: will the structural changes be just changes in the scale of operation with some attendant administrative adjustments, or will they also include changes in the objectives and community relationships of the schools?

The term structure is used in many ways. Certainly it would not be inappropriate to speak of changes in curriculum as structural changes, nor to refer to the administrative character of the school system as its structure. Here, however, I am reserving the term mainly for use in discussing the objectives (or missions) of the school system[1] and its connections or relationships to the rest of the community. Questions about structure in this sense have never before been so prevalent in popular, political and academic discussions of education and education policy. Before I offer recommendations, it is imperative that I start with comments about the structure (missions and relationships) of our school system.

Traditionally the pre-eminent mission of our schools has been the provision of educational services to "youth". The major part of their resources has been directed to serving a day school enrolment of persons between 5 and 21 years of age. However, the secondary schools are not restricted to an upper age limit and an increasing number of adult students have been enrolling in day school classes as well as the evening programs. One important structural question that demands attention is whether the schools will become less the servants of young people and more a resource at the disposal of both youth and adults.

---

[1] I have sometimes used the term school system when referring to the total phenomenon that is our public, secondary and separate school systems. Other times, when the peculiarities of the three systems seem to require acknowledgement, I have referred to the total phenomenon as the school systems (plural).

The opportunities presented to adults by the boards of education have, in the main, been at the boards' discretion. They are not required by law, and a school board can expand programs more or less as it chooses, subject, of course, to budget restrictions. The portion of the costs of adult education activities met locally vary from board to board according to the rates of assessed valuation of taxable property to enrolments, as do other board expenditures. Since not all adult education programs are eligible for general legislative or special grants, in some cases the entire cost must be met from local rates. Variations in adult education offerings from board to board therefore reflect in part varying abilities of the boards to spend on adult education and in part willingness to do so.

Some people would not consider the extension of teaching services to adults to be structural change. I hasten to acknowledge that since teaching is the business of the schools, and, in fact, they already have a long tradition of providing some adult education, an expansion of these services does not represent a new mission. Indeed, even to recommend the status quo for adult education is to endorse continued experimentation and some modest growth in this area. Nothing said below is intended as a recommendation of less than that. Nevertheless, a sudden increase in the rate of expansion of adult education constitutes structural change because it would have significant effects on the relations of the schools and boards to other agencies and organizations.

An expanded mission for the schools could, of course, include much more than expanded adult education activities. But even activities that would fit comfortably under that rubric, such as prenatal instruction for mothers-to-be, vocational and recreational classes for all adults and special courses for senior citizens, suggest an intrusion by education authorities into the domain of other ministries and agencies. If we look at a few of the other activities that do not fit under adult education but would complement those that do, such as day-care for infants, prenatal care, job counselling for adults and health and legal services for the elderly, we can foresee a near complete erosion of the boundaries of a number of public service areas we long thought to be separate and autonomous. Indeed, it has sometimes been claimed that a

more candid statement of what schools are and do would have long ago revealed that they are important agencies for the provision of custodial, health and recreation services as well as learning centres.

Since schools have been carefully sited to accommodate the geographic distribution of young people, they form a universal network of well designed centres for the delivery of many kinds of community services. As enrolments decline we will have surplus classrooms and some redundant buildings. The simple existence of these underutilized public assets quite legitimately motivates suggestions for new uses, although it remains to be seen just how convenient and effective they would actually be as distribution points for various services. Because the appearance of redundant physical assets is nearly always accompanied by unemployment for teachers, the motivation to look for new community roles for the schools is understandable and appropriate, and may be reason enough to suggest an expanded role for the schools. But it must also be noted that there are other highly skilled and talented people in the communities who could perform a large number of services for their fellow citizens through such centres, on either a volunteer or paid, and on either a full-time or part-time basis.

It is, of course, no simple matter to expand the service role of the schools. Nothing of value is ever completely "free". There are many costs to maintaining a building, such as heat, light, cleaning and repair and security. A seemingly redundant building may have a hidden cost associated with its community-service adaptation, i.e., there may be rental income or sale revenue foregone. It is also the case that other agencies exist to do many of the things it is proposed that we do in the schools. Even in adult education, the most often suggested new or expanded use, we have the large and effective network of colleges of applied arts and technology. It will be no simple matter to coordinate their role with that of an expanded adult education function for the boards.

There are also these difficult questions to deal with:

> Do we want to free the schools from their highly specialized mission of educating the young?

Should the financial resources (and authority to assess the municipalities) of the boards be used for purposes other than those for which they were developed?

Unquestionably, there is in Canada a very strong movement to accept the objective of lifelong education and to view our schools as learning centres or more general resource centres for citizens of all ages. That movement is more advanced in some countries in Europe and it is unlikely that it has reached even early maturity here. I will be surprised indeed if adult education activities of the school boards do not increase over the years to come, any recommendations by this or any other Commission notwithstanding. Apparently, we are making the decision, gradually, to expand the target population of the schools.

If there is not yet a movement, there are sound arguments for putting health clinics, legal aid services and many other community services in schools. Propositions for these developments are presented in detail in several of the Working Papers of the Commission. They raise a host of questions about the missions of the school and the external relationships of the schools and boards, as well as about the legitimate use of the authority of the boards to assess their municipalities. It cannot be claimed that we have made any observable progress in answering these questions.

This Commission has not directed a major portion of its resources to the issues of alternative or community uses of the schools, partly because it is not the first authority to take up these policy issues. A fine summary of the points to be made about, and the opportunities associated with, a more expansive role for the schools may be found in the Final Report of the Select Committee on the Utilization of Educational Facilities, entitled "What Happens Next Is Up To You" (February, 1975).

The Legislative Assembly of Ontario did, presumably, endorse the principle of community use of schools in setting the terms of reference for that Select Committee (which, under its Chairman, Mr. Charles E. McIlveen, M.L.A., Oshawa, was established on December 17, 1973):

1. The Committee should inquire into the potentialities and possibilities for the increased use of educational facilities throughout Ontario at all levels, including postsecondary facilities.

2. Specifically, the Committee should examine such matters as:

   (i) the wider community use of its educational facilities;

   (ii) the year-round use of such facilities for educational and/or community programs; and

   (iii) ways and means by which the above-mentioned activities could be brought about and established.

I am not certain what happened to the report of that Select Committee when it was submitted to the Legislative Assembly, but it does appear that the Minister of Education has taken steps to encourage more extensive community use of the schools. However, in October, 1976, that same Minister of Education ordered a "freeze" on expenditures of the province on continuing education activities of the boards as "an interim measure necessitated by the widely different interpretation of continuing education" demonstrated by the boards across the province.[1] The Minister was, in effect, declaring a moratorium on the growth of the province's financial commitment to the major "new function" of the boards. The situation now, as I see it, is that there has been no corresponding commitment of financial support, from the province or municipalities, to the often recommended expansion in the community service role of the schools.

The Select Committee apparently was of the opinion that school boards should operate and pay for the extended range of services from conventional revenue sources. It is most unlikely that the boards can do this. They would have to impose tax increases, in the form of assessments on their constituent municipalities (who must impose the higher mill rates on property owners), to meet the portion of increased expenditures not covered by grants. The Minister of Education, in his "freeze" on expenditures for adult education -- the community service activity most closely related to the traditional responsibilities of his Ministry -- made it clear that

---

[1] Public announcement from Thomas L. Wells, Minister of Education, Province of Ontario, October, 1976.

the education grants would be a very limited source of funding for expanded activities of the boards. It should be added that financial support of many of the newer community services proposed for the boards need not necessarily belong under the budget of the Ministry of Education. Given the nature of those activities, provincial financial support might appropriately come from several ministries.

In any event, the boards cannot alone assume responsibility for the many new activities proposed for them. They have neither the resources to fund them nor the appropriate experience in providing them. If they did assume responsibility for a large part of the activities, they would in effect become general purpose municipalities.

This observation about municipality characteristics of boards invites the reduction of the structural problem before us to a choice between two extremes:

> We can construct a super-municipal authority with jurisdiction coterminous with the jurisdiction of a school board and with authority to organize and operate all (or a wide range of) community services. Vacant classrooms or redundant schools and grounds would be part of a pooled resource as would the funds available for education and other community services.
>
> OR
>
> We can restrict school boards to the provision of those services which they have traditionally provided for youth. In this case, the organization and funding of school board activities would continue to reflect its specialized functions. The responsibility of providing other community services, including any expansion of these services, would remain with other municipal (or provincial and municipal) agencies. The use of school facilities for these community services would be on a lease arrangement and in some cases perhaps contractual arrangements would be made for joint use of existing or new facilities.

Quite frankly I prefer some approximation of the first of these two approaches and I expect in my Final Report to make some recommendations that will facilitate our movement in that direction. Practicality demands, however, that we recognize that the second of these approaches is the only one possible in the present state of affairs. I do not see that it is realistic, under the financial conditions and organization challenges now facing school boards individually and together as a provincial system, to make any dramatic movements in the direction of increasing the community service mission of the schools, or of changing their relationships with the municipalities or other public agencies. In short, we had better put our own (school) house in order before initiating any bold structural changes.

I recommend that in the decade ahead our first planning objective be the reassessment of the structure of our school system and the design and implementation of the changes in our objectives and relationships that we decide are called for. This is a policy-planning undertaking calling for a sustained effort. New objectives for the schools must be selected with care and the propositions for new objectives and relationships should be accompanied by studies of the probable direct and indirect consequences.

But I recommend that for the present we deal with the financial and organizational problems now facing the school system without initiating significant structural changes. Dealing with these problems will undoubtedly mean a period of retrenchment and it may require some contraction of services. In many boards (not in all, of course, since some will continue to have stable or increasing enrolments) reduction in facilities and decreases in teaching, administrative and support staff will be inevitable. For the most part, we should be able to manage the personnel reductions (as we have in the main until now) through attrition, with few dismissals of tenured and experienced staff. But to do this will require careful planning. It appears that this planning will have to be in accord with the assumptions that provincial grants per student will not rise faster than, or even as fast as, inflation, and that increased

rates on local taxpayers will face increasing resistance. In the short and intermediate run, the first goal of planning must be the combined objective of maintaining high quality education services and achieving a financially stable education system.

Extending the community services provided by the schools, then, can hardly be the first order of business. We must consider some changes in our mission, and begin to do it now, but we must allow time for a very hard look at all the related suggestions. There will be many problems. For example, to use teachers, at their present salary levels, as the labour force for an expanded offering of public services would probably mean that those services would be prohibitively expensive. Teachers are high salaried professionals. In most cases we will probably be able to use them only at the specialized tasks for which they have been trained. In any case, an expanded community-service role for the school must wait upon the resolution of many questions about the relationships of boards to municipalities, of municipalities to other levels of government and of the schools to many other public agencies.

RECOMMENDATIONS

1) Make the first objective of long-range planning a reassessment, and perhaps a redesigning, of the structure of the school system (i.e., the mission of the schools and the relations of the boards to other agencies).

2) Do not alter significantly the structure of the school system (i.e., the mission and relationships) while we deal with the immediate problems of accommodating to sharply declining enrolments and increasing financial pressures.

2. School Finance

In Section A above I indicated that some changes must be made in our system of financing the public schools. I made clear also that before I finish my Final Report I must make a decision whether to recommend that we deal with the problems of financing education via adjustments in the grants system that has been evolving in this province since 1964, or to recommend fundamental changes in, or a replacement of, the existing system. Since I am still actively pursuing new insights and information,[1] I will not make that important recommendation at this point.

In this section I will limit myself to a short discussion of some of the inadequacies in the present scheme for education finance and to some recommendations for immediate policy or administrative responses. For the most part my present views on the problems reflect the impressions made upon me during recent months by presentations at the hearings of the Commission and by the written briefs received.

Before presenting my criticisms I should acknowledge that for many years I had a role in influencing the development of the system. What I now call weaknesses or inadequacies are as much my doing as anyone's. I should note also that I believe the system has served us well. Under conditions of unprecedented increases in demand for services, it was the means to the construction of a great education system, a system that was amenable to constant adjustments in the interest of quality, efficiency and equity.

Appropriately perhaps, for a scheme that was designed to accommodate an expanding system, the legislative grant formula that is the basis of the system is "enrolment-driven" in a double sense. When a board

---

[1] In this regard, I recommend to my readers three Working Papers of the Commission on Declining School Enrolments in Ontario: R. Bird and E. Slack, "Property Tax Reform and Educational Finance in Ontario", Working Paper #21; D. Cameron, "Declining Enrolment and the Financing of Education in Ontario", Working Paper #11; and E. B. Rideout, "Alternatives for Educational Finance Within the Established Paramenters", Working Paper #25.

experiences enrolment increases that result in a decrease in assessed valuation per pupil, it can expect the per-pupil grant to go up, and, of course, to receive that grant for more pupils. For this to work across a system of generally increasing enrolments over many years the province must provide a larger total appropriation for the grants each year. When a board experiences enrolment decreases that result in an increase in assessed valuation per student, it can expect the per-pupil grant to go down and to receive that grant for fewer pupils. A smaller total grant for the board will be the result unless the province appropriates for school grants a sum that will raise per-pupil grants high enough so that they more than offset the reduction in number of pupils.

Perhaps the most frequent criticism of this system made to the Commission is that it does not give due recognition to the existence of fixed as well as variable costs associated with a board's operations. That is oversimplifying the case, of course. Some costs are fixed for a short period, some for a longer period, some for a very long period indeed. But the criticism is well grounded. The problem is most apparent in boards where both elementary and secondary schools are small and sparsity of population makes consolidation difficult or impractical.

Variations in unit costs across the boards were frequently referred to in the hearings and briefs. They are of particular concern in northern Ontario, of course, where all services, education included, can be had only at higher than average costs. Only one recommendation regarding the particular problems of the north (more correctly, small boards in sparsely populated areas) will be offered in this Second Interim Report, but the general recommendations I will make here should also be of some help to boards there.

The use of "stimulation" or "incentive" grants is another source of criticism. Much has been accomplished in influencing the development of programs by these grants, which was what they were intended to do. But they have by no means been an unmixed blessing. The boards fear that if

the grants are terminated or reduced, as has happened in the past, and this is done with inadequate notice, it would be necessary for the board either to cancel the service or activity, which would mean the grant did not fulfill its purpose, or to maintain it as a service for a minority of students at some sacrifice in the quality of the basic program being offered to all students. This conflict of interest between the beneficiaries of special services and the general population of students is most evident in the provision of special education for the handicapped or the gifted and in language teaching (e.g., the provision of French immersion programs for some children).

I recommend that the provincial government discontinue stimulation or incentive grants, instead integrating the services being fostered into the general program when it is felt they are essential or worth financing in the same way as basic components of school programs. If, however, some special services are to continue to be encouraged through stimulation grants, I recommend that the grants cover the full costs of the services provided and that the boards discontinue such services when the full-cost grant is discontinued.

Some of the criticisms that I have heard, and which I have come to endorse, are not really directed at the grants system at all, but at the government. The critics complain that the government no longer assigns a high priority to education. The most often cited evidence is the changes in the proportion of board operating expenditures borne by the province. The steady increase in that variable to just over 60 percent in 1975, followed by a decrease to about 53 percent in 1978, is associated in many people's minds with substantial and unanticipated increases in local taxes in recent years. As I have pointed out in Section A of this report and in the First Interim Report, it can be argued that this change has not necessarily been accompanied by a substantial increase in the real burden of school costs for local ratepayers. And it is certainly the case that a number of qualifiers should accompany our observations about rising local taxes. The fact remains, however, that the opinion is widely held that the province places diminishing importance on education in provincial finance.

To the perceived injury of an increasing role of local taxes in education finance is added the apparent insult of difficult-to-comprehend delays in announcing the particulars of the grants scheme from year to year. There is also an absence of short-term or long-term forecasts of the province's financial participation in school finances to facilitate planning at the board level.

I am willing to assume that the government has made the decision to transfer a larger portion of costs, in particular of increasing unit costs, to the boards and the ratepayers in their constituent municipalities.[1] This is a tactic that is congruent with the province's declared intention to reduce provincial budget deficits and balance the budget by 1981. Very likely, however, increasing the role of the boards and local ratepayers in education finance was also a deliberate tactic for controlling education expenditures. In effect it replaces provincial expenditure ceilings with ratepayers' resistance as the main control on rising expenditures. Whatever the reasons behind the changing role, one of the effects has been to give the appearance of a lower priority for education in the provincial budget.

I will have more to say about both the reality and appearance of a falling priority for education in my Final Report. Most of my views on the alternative tactics for controlling expenditures must also wait until the Final Report. However, as I emphasized in Section A above, some immediate steps on the part of the government are needed to reduce uncertainty and promote the stability of the education system in the short run.

I have read and heard many arguments for moving away from an enrolment-based grants system and to some form of program-based funding. It is doubtful that I will be convinced of the general necessity or utility of this. But again I am impressed by the special problems associated with declining enrolments in very small boards in sparsely populated areas. I recommend that the Ministry of Education endorse the principle of

---

[1] See the very interesting projections of provincial grants in David Foot's "Resources and Constraints: Public Education and the Economic Environment in Ontario, 1978-1987", Working Paper #1, Commission on Declining School Enrolments in Ontario, 1978.

program-based funding for boards with very small enrolments in sparsely populated areas and undertake immediately to identify the boards it wants to put into a special category for this purpose. This may amount to little more than an expansion of the concept of isolate boards already recognized in the Grant Regulations. It is, after all, only a recognition that for demographic-geographic reasons we have some marginal boards. By comparison with most boards their operations are "uneconomical" in the sense that unit costs are inordinately high. In some places, and at some point of enrolment decline, some marginal school operations may have to be abandoned. Program-based funding for marginal boards is an intermediate step between enrolment-based funding and termination of operations.

However, it is not just very small boards that face some unusually difficult challenges associated with declining enrolments. I recommend that boards experiencing greater than average rates of enrolment decline in 1979 and 1980 be given some protection immediately against the financial consequences of that decline. I accompany this recommendation with the specific suggestion that the grant reduction associated with enrolment declines in excess of the forecasted provincial average decline in 1979 and 1980 be limited each year, and for that year only, to 33 percent of what it would be without this provision. (For example, if the average decline in a given year is 3 percent and a board experiences a 5 percent enrolment decline, the grant reduction associated with the 2 percent in excess of the average will be replaced by a grant adjustment that year equal to 67 percent of that reduction.) The exact amount of this "financial cushion" is less important, however, than that it be significant, certain and made known as far in advance as possible. This tactic demands that a forecasted provincial average enrolment decline for both elementary and secondary schools be used rather than an actual average based on the numbers when they become known. My own or somebody else's projections of enrolment for 1979 and 1980 may be used to produce a "best guess" forecast each year.

In the next few years enrolment declines will be more noticeable in secondary schools. They will be most severe there in the early 1980's.

My recommendations for an adjustment in the grants system for 1981 and afterwards will be in the Final Report.

Though I am not ready to offer recommendations for immediate action on the uneven distribution of commercial and industrial assessment across the boards, I do wish at this time to make some comments about the situation. It is not new, of course, but the inequities are probably exacerbated by declining enrolment plus the associated increase in the importance of local taxation in financing education, and certainly by the pattern of declining enrolments across the boards. The Roman Catholic separate school boards have a special problem in this respect. They have very little access to industrial and commercial assessment, even when their jurisdictions include highly industrialized areas. The Corporation Tax Adjustment Grant in effect from 1964 to 1968 provided a provincial grant to each separate board that was, on a per pupil basis, equivalent to the tax revenue realized by the public board from taxes on the industrial and commercial assessments within the separate board's jurisdiction. The provision was removed, with the consent of the separate school boards, when the present grant scheme went into effect in 1969. Generally speaking, the new plan assured the separate boards higher levels of provincial funding and near equity in revenue with the public boards. Now, however, separate boards face the same pressures as public boards to increase their above-grant-ceiling expenditures and for them too grants are becoming a smaller portion of total board expenditures. As they are forced to pay an increasing part of operating expenditures from local rates, their lack of access to industrial-commercial assessments is coming to have serious consequences. To some degree the problem of uneven distribution of industrial and commercial assessments is part of the issue of equity to the two elementary systems.

However, I do not want to overemphasize the separate school issue here. It remains the case that in spite of the formation of larger public and separate school boards in 1969, assessment resources are still unevenly distributed across the boards and much of this inequality is associated with the distribution of commercial-industrial assessment.

Ironically, that assessment is concentrated in areas where enrolment declines are most marked. In other words, those areas best able to support quality education have the most rapidly eroding school populations.

The purpose of this discussion on industrial-commercial assessment is not only to register my concern for an old problem assuming new aspects and dimensions, but to suggest that some radical changes may be called for in the taxation of that assessment and the distribution of those taxes. I will, of course, return to this in the Final Report, and consider there the advantages of separating industrial-commercial assessment from the assessment of residential and farm property.

I am left with two more finance issues which call for an immediate policy response.

So that they can better plan their own revenues and expenditures, the boards are in need of reliable statements of intermediate-run government intentions regarding education finance. I recommend that the government begin immediately to prepare a five-year plan that clearly states its intentions regarding the level and method of education finance. This plan sould be reviewed and updated every two years and be made available to all school boards at least six months prior to the beginning of the financial year of the boards. I believe such a plan can and should be made available for September, 1979, and should incorporate the special declining enrolment grant proposed earlier.

School boards would also find it easier to plan if their fiscal year were the same as their "operations" year. Especially in the case of large county boards and separate school boards it makes more sense in budgetting, and in nearly all financial operations, to use July 1 to June 30 as the fiscal year, instead of the calendar year. This would not pose any difficulties in the case of revenues secured through legislative grants, but it might prove awkward (although it need not do so) in the case of requisitions by boards on municipalities' local tax monies.

The terms of office for elected school board trustees are also based on the calendar year. The case for change here is strong if schools adopt the "operations" fiscal year. If the calendar year remained in force for the trustees, the old board would be operating the schools for half a year before the "new" board took office. That could lead to serious difficulties if prudence were not exercised by the "old" board in making commitments which would have to be honoured by the "new" board in the last half of the same school year.

Although these matters are, strictly speaking, outside my terms of reference since they are not affected by declining enrolments, I do urge most strongly that the school year, July 1 to June 30, be used in both cases.

RECOMMENDATIONS

1) Discontinue stimulation or incentive grants. In the case where the services being fostered are deemed essential, or worth financing in the same way as basic components of school programs, integrate them into the general program. But if the grants are continued, have them cover the full cost of the service.

2) Endorse the principle of program-based funding for boards with very small enrolments in sparsely populated areas and undertake immediately to identify the boards to be put into that category.

3) Give some financial protection to boards experiencing greater than average rates of enrolment decline in 1979 and 1980. (See page 59 for specific recommendation for the amount of that protection.)

4) Begin immediately to prepare for September, 1979, a five-year plan clearly stating the government's intentions regarding the level and method of education finance. Review and update this plan every two years and make it available to all school boards at least six months prior to the beginning of the financial year of the boards.

3. Programs

My early suspicions that the quality of education was being adversely affected by the consequences of declining enrolments have been strengthened by what I heard at Commission hearings and what I have read in the briefs and studies. The fear of a reduction in the range of curriculum offerings is justified. Programs such as art, music and drama have already been adversely affected at the elementary school level in some places. It is likely that at the secondary level there will be more severe effects on the wide range of programs now available to meet the needs of our diverse student bodies.

For all that, I believe it is possible to improve the education we offer to our children, and perhaps even that we offer adults. In recent decades our attention has been directed to adding to the curriculum as special interests and needs were identified, but we eliminated few elements and gave too little attention to coordination and consolidation. Not enough thought has been given to the unity of purposes and content and the moulding of a curriculum to serve our diverse society. Different curriculum principles from those that served us well under expansion must be emphasized now that the school system is contracting. Nevertheless, I maintain that in the future we should be able to look back on this as a time of curriculum-development opportunities. Fewer children can and should mean better educational experiences and opportunities.[1] But the improvements will not be automatic. They require planning and sustained effort.

Two issues are paramount here: planning the curriculum and organizing resources to implement the plans. All other aspects of planning -- staffing, administration, facilities and finance -- must be in accord with and facilitate curriculum planning.

Over the last hundred years there has evolved in Ontario what might be called our philosophy of quality education. Elements of that philosophy include decentralization of and sharing in decision making, equality of

---

[1] That is, if we are prepared and willing to make necessary changes. The new (systems) approach suggested by Howard Mountain and Elizabeth Hill, for example, should be very seriously considered as an innovation worthy of implementation. See Brief No. 164 of this Commission.

opportunity for all students and a high degree of freedom of choice by students among a variety of curriculum options. We must now acknowledge some risk to these aspects of quality education because of declining enrolments.

Boards that operate small schools facing continuing enrolment declines may have serious problems offering even the programs required by the Ministry of Education, the programs we now take for granted as the minimum to be offered by almost any board.

Following is a descriptive outline of the required program at its present stage of development:

i) Primary and Junior Divisions, grades 1-6. Policy is outlined in the P1J1 Circular, "The Formative Years". This document is quite prescriptive, but does give the individual board and teacher considerable scope in deciding how the work may be taught. Resource documents for teachers, referring to a number of sections, have been prepared.

ii) Intermediate Division, grades 7-10. Policy is in a transition stage with an Intermediate Circular being prepared. A number of guidelines are being revised or expanded, seven of which are required study at the grade 9 and 10 levels. Each has a prescribed core. Most guidelines at this level have a considerable amount of resource material to assist the teacher in preparing courses of study.

iii) Senior Division, grades 11-13. Policy is outlined in Circular HS1 and requires that English be taken in grades 11 and 12. In addition, this document, which also outlines policy for grades 9 and 10, requires that a student must have completed twenty-seven credits in secondary school, with at least three in each of the four main areas of study, for Secondary School Graduation Diploma purposes. An additional six credits are required for the Secondary School Honour Graduation Diploma.

The P1J1 document, "The Formative Years", has been policy since 1975. Policies for the other two divisions have been adjusted continuously to meet the demands of a changing society. For all divisions it is the school board's responsibility to translate Ministry policy into programs suitable to local needs.

For schools with declining enrolments, fewer students will generally mean fewer teachers, but not necessarily a corresponding reduction in the variety of needs and interests of the student body. But there could be a reduction in options and specializations, especially in vocational schools. The reduction of the teacher force may result from attrition or from lay-offs determined by seniority. Either condition incurs the risk of causing a board or school to be understaffed in some high priority curriculum areas, yet well staffed in some low priority areas.

Our first concern must be to see that the required program not be eroded under the conditions associated with declining enrolments.[1] It may seem that there is little danger of this, but under the pressures to keep schools open it is probable that some boards will resist (or find impractical) any consolidation of schools and face increasing difficulties in maintaining a required program. My first recommendation is that steps be taken immediately to determine whether all schools throughout the province have the required program, i.e., the minimum set of education offerings specified by provincial policy. If necessary, the Ministry's monitoring process should be redirected to this activity.

At this point it is appropriate to remind the reader of the second recommendation offered in the section above on School Finance that program-based grants be allocated to boards least able to cope with problems of declining enrolments.

It may be considered as necessary that secondary schools continue to offer students the opportunity to choose among a "reasonable" number of options and specializations (i.e., not much less than the number to which they have become accustomed). I recommend, therefore, that a statement of the "expected minimum range" of optional course offerings be prepared by the Ministry of Education to guide the monitoring activity recommended above. In time this statement may be modified to form a set of "core program opportunities", or the basic range of options among

---

[1]For a thoughtful discussion of many of the crucial implications, readers should consult the article by Robin H. Farquhar in the recent issue of Canadian Education (Summer, 1978), entitled "Our Schools Need Help".

which every high school student can expect to choose, regardless of where he attends school.

In the section above entitled The Structure of the School System, I dealt with some of the pressures on the schools to expand their mission and to provide a range of community services. A comparable set of pressures must be discussed in connection with curriculum planning. As they have always been, our schools today are seen as instruments of social policy. Our approach to curriculum planning will in large measure be determined by our willingness to see the schools serve the objectives of such policies, in particular when those objectives are associated with ministries other than education.

At present, for example, provincial government policies for the Francophone community are important to national unity and Confederation and have direct effects on language instruction in our schools. Government policy toward other ethnic groups, or "multiculturalism", has contributed to the development of the heritage language program. A related policy area is civil liberties. The recent emphasis here on policies to cope with racism in all its manifestations has influenced the development of curriculum materials. In addition government policies pertaining to health, welfare and recreation influence our choices of in-school experiences for children.

Perhaps most important in the long run is the relationship of education, work and retirement in the life of our citizens. Education has been and still is primarily directed to further education and not to work and leisure. Despite that orientation our system has produced a paradox: many complain that the graduates of our schools lack work skills, yet there is evidence that most workers, even those in the professions, are overtrained for the tasks required. Schools are generally unprepared for the fact that our lifespan continues to increase at the same time as work shrinks into shorter hours and fewer years. In addition to more leisure time, as the demographic factors we have studied show, there will be a steadily increasing number of persons in retirement, unless, of course, economic conditions unexpectedly lead to a longer working life. Social policies towards that group should have an education component. Consideration must be given to the extent to which education

serves the shorter working period of life and the longer leisure and retirement period. Various kinds of work-study programs, often termed "cooperative" programs, are being considered to link education more closely with the world of work. Just as job-sharing and extended part-time employment contracts can make it possible to blend retirement gradually with work from, say, 50 to 75 years of age, so work-study programs can blend education and work. Social policies which provide sharp divisions between education, work and retirement are inappropriate.

The curriculum issue can be simplified by presenting it in the form of two extreme positions:

> Coordination of efforts of the Ministry of Education and other ministries to plan social policy. This coordinated effort would produce the operational objectives of the education system and resolve the competitive claims on public funds of education and other services. The education system would change in character, as would the activities and systems associated with the other ministries.

OR

> Insulation of curriculum planning from other areas of public policymaking and planning. The curriculum would evolve within a specific institutional structure and influence from many "special interest" groups, including government itself, would be episodic. The objectives of curriculum development would not be systematically related to politically determined societal goals.

Neither one corresponds to the situation we know, but the prevailing arrangement is certainly closer to the second. I believe we would be well served by some movement in the direction of the first. However, it must be conceded that significant change in the relationships between planning for social development and planning of school experiences must wait upon some very thoroughgoing changes in our styles of making public policy. Any recommendations in my Final Report that curriculum planning be an integrated part of more general social planning will likely be for rather modest efforts.

Other aspects of curriculum planning and program development that must be looked at in the context of declining enrolments include curriculum materials development, correspondence education and professional development. I have no recommendation for immediate action with regard to these, however, and for that reason will deal with them in my Final Report.

RECOMMENDATIONS

1) Take steps immediately to determine whether all schools throughout the province have the required program, i.e., the minimum set of educational offerings specified by provincial policy. If necessary, redirect the Ministry's monitoring process to this activity.

   (If, in fact, there are some boards that cannot provide that program in every school, or have only marginal capability, decide whether they should be put into the category of boards for which program-based funding will be considered. See second recommendation under School Finance.)

2) Prepare a statement of the "expected minimum range" of optional course offerings in secondary schools to guide the monitoring activity mentioned in the above recommendation.

4. Administration

One of the greatest challenges we face in this period is the management of decline. A heavy and highly visible responsibility will be placed on many of the school boards and their administrative staffs as they handle some tough and potentially explosive situations such as school closings, attendance boundary changes, increased transportation needs and the difficult task of dispensing with the services of some of their instructional and support staffs. It is easy in an expanding system to build over mistakes and cover if not correct them; in a declining system every error of omission or commission stands forth in bold relief. It is then that the strains begin to show between and within the central authorities and the local authorities in roles and functions, division of responsibilities and definition of powers and duties, all making coordination of efforts and the development of a genuine spirit of trust difficult. It becomes essential to create conditions whereby knowledge and understanding of the tribulations of each constituency can be communicated. This is the central issue in examining adjustments in the relationships between central and local authorities.

Each of the constituencies concerned with the governing of education (Ministry, boards, teachers, etc.) is deeply committed to the improvement of education even in the face of declining enrolments, although each is naturally motivated to at least some extent by special interests. Many of the strategies they have suggested and adopted are really stop-gap short-term solutions, however, and these are not good enough for the essential problem, namely maintaining quality education in the face of enrolment declines and economic and financial restraints. It is possible that to meet these new realities some fundamental changes in the structure of the governing system must be considered,[1] although there is unlikely

---

[1] A strong case has been made urging that school boards be abolished and the provincial government finance and operate all schools in the province (which, in the case of Roman Catholic separate schools, would presumably be unconstitutional). See Richard Bird's "Financing Education in Ontario: Issues and Choices", Working Paper No. 2, Commission on Declining School Enrolments in Ontario, 1978, and David Cameron's "Declining Enrolments and the Financing of Education in Ontario", Working Paper No. 11, Commission on Declining School Enrolments in Ontario, 1978.

to be a complete restructuring. There is general agreement about the value of local authority over education matters, which is consonant with our long and honourable tradition of community responsibility for education. Similarly, it is generally agreed that, beginning with Egerton Ryerson, the Ministry of Education has played a major role in shaping what is an effective education system, one that is envied in many other jurisdictions in this country and throughout the world.

The basic need is to determine just what combination of functions and what organizational arrangements involving the Ministry, administrators and school boards will best serve education in the current social and economic conditions. What we have now, but are quickly moving away from, is an adaptation of what students of administration often refer to as the bureaucratic model. Our variation is characterized by a hierarchy operating under a set of rules and procedures designed to ensure some measure of impersonality in the decision-making process to reduce or limit autocratic decisions and to promote some degree of participatory democracy. The Ministry, through the revenues it controls, its curriculum guidelines, its supervisory and evaluative functions and its certification and other regulatory powers, plays a crucial role. But recently teachers have organized themselves into very effective groups and exercise substantial influence on education affairs, at the provincial as well as at the local level. Community groups have become much more vocal and active and exercise a great deal of influence at the local level over the actions of the school boards and their officials. Even the media and other ancillary organizations have an impact on what happens in education and on how resources which are available are allocated. In brief, we have moved closer to a political model in recent years, and away from the bureaucratic model.

This trend will continue and there is plenty of evidence already that the strains arising from enrolment declines are hastening the process. Education has always been inextricably involved with politics, of course. But there has traditionally been a remarkable degree of insulation between the politics of education and the general political realm. Now, for better or for worse, we are treating education more like other

policy areas and are using the same political strategems and instruments. I believe, from what I have seen and heard, that the adjustments to how we conduct education in Ontario and how we allocate resources to it will in the future be developed on a political basis. In fact, I believe that only in this way can we hope to meet successfully the challenges of both declining enrolments and financial constraints. Accordingly, I recommend the initiation immediately of sustained efforts at a political solution to many of the emerging local and provincial problems associated with declining enrolments, in particular problems of coordination and cooperation. By this I mean the organization of many sessions for discussions, negotiation and plain political horse-trading among interest groups. This will include meetings between administrators and trustees of neighbouring and overlapping board jurisdictions to negotiate the exchange of education services and of real estate, meetings between school boards and teacher organizations to negotiate such issues as work conditions and benefits, meetings between the Minister or Ministry spokesmen and teacher organizations, boards, administrators, etc. In general, interest group representatives are not blind to political realities and inevitabilities. Many of the problems associated with the management of the schools under emerging conditions can be dealt with when and where they occur if we have a strong tradition of interest group negotiation and accommodation. Provincial policy will be most effective if it complements a dynamic system of political accommodation at all levels. It is my hope and expectation that board administrators will play an active role in promoting this activity, to their own and everybody else's advantage. I also suggest an activist role on the part of the Ministry of Education in promoting these decentralized political processes.

In this connection, I feel that the Ministry of Education has delegated to the boards authority in certain areas that it now appears could be better handled centrally. I do not make this observation on the basis of any strongly held view on centralization versus decentralization. I am of the opinion that a healthy organization goes through recurring phases of both. Moreover, it is perfectly rational for a well-run organization or system to be decentralizing some functions

and centralizing others. I recommend that the Minister take steps to increase his Ministry's control in certain finance areas such as the use and sale of school buildings and sites and the working conditions and benefits of school staff members (both instructional and support), including pensions, termination gratuities and like arrangements. It is assumed, of course, that control by the Minister over these matters will be accompanied by development of policies which make allowances for vastly different conditions in various jurisdictions.

At the same time, the tradition of local control must be retained and strengthened wherever appropriate. This is an important and sensitive matter, with some particular problems related to declining enrolments. Board control must be maintained or strengthened in ways we believe will improve the education system. The political process must be encouraged in ways that will retain for the local authorities powers over certain of their own affairs, in particular those where the local taxpayers pay the bills.

One element of our school system gives me great concern because of its fragmentary nature and its relatively low level of political influence. I speak of the provincial organization of school trustees which, in comparison with that of the teachers, seems to be rather disorganized and powerless. After nearly 40 years of close association with public education in this province, I know well the history behind the present situation. History notwithstanding, the province now needs a strong organization of school trustees. This organization would be an important participant in the politics of education as it is now emerging. I recommend that the Ministry of Education do what is in its power to facilitate the emergence of a strong province-wide trustees organization. This recommendation is also directed to the trustees organizations.

I am not advocating a new location of power to counter the teachers' organizations and place them in confrontation with trustees. What I am recommending is an organized and powerful voice for the trustees to be used in the service of the youth in our schools. Board members do in a very real way act as "trustees", in the best sense of that term, as well as act as representatives of concerned citizens at the local level.

The implications of these three major recommendations, in particular the politicization of education, will be dealt with in detail in my Final Report. To me the immediate issues are the recognition of the political nature of the control over education decision-making today and the development of an organization of trustees which can speak with one voice and play an important political role. Just as important, perhaps, is that the Minister move with dispatch to regain or obtain authority over some financial and associated areas that need to be dealt with on a provincial basis.

One comment on a major issue should perhaps be included at this point. I prefer the present organization of the Metro Toronto system for school purposes and fully agree with the government decision not to implement the Robarts' recommendations to revert to a system of independent boards and discard the central Metro Toronto School Board. The needs which led to the formation of the present system, and the advantages to be gained by it, still exist in large measure.

RECOMMENDATIONS

1) Initiate immediately a sustained effort to promote decentralized political solutions to emerging local and provincial problems associated with declining enrolments, in particular, problems of coordination and cooperation. Begin the organization of many sessions for discussions, negotiation and trade-offs to deal with specific inter-board and inter-interest group issues. Encourage board level administrators and Ministry of Education officials to take the initiative in promoting these activities.

2) Take steps to increase the Ministry's control over certain finance-related decisions, including the use and sale of school buildings and sites and the working conditions and benefits of school staff members, such as pensions, termination gratuities and like arrangements.

3) Do what is in the Ministry's power to facilitate the emergence of a strong province-wide trustees organization that can speak with one voice and play an important political role.

5. Teacher Education

Teacher education covers pre-service and in-service training (including graduate studies in education) and is best seen as a continuum. I plan in my Final Report to present a series of specific recommendations that will deal with both phases. However, there is one feature of the problem that must be presented now so that some action may be taken immediately. That is the size of the existing pre-service education programs, at the Ontario Teacher Education Colleges (OTECs) and the university faculties of education, to which large numbers of applicants are being admitted and educated at public expense (and at considerable expense to their parents and themselves, if foregone earnings are included), but for whom the chances of securing teaching positions in our publicly supported schools become increasingly smaller. As school enrolments decline, experienced teachers are not leaving their positions and any new positions that do appear are normally filled by those young but experienced teachers declared surplus in other schools. While such appointments, and others where a teacher returns from a leave of absence, are frequently referred to as "new hirings", the term is misleading. It is not restricted, as so many assume, to the hiring of newly-qualified graduates from teacher training institutions. Indeed, as the decline in school enrolments continues, the "pool" of qualified and experienced teachers (for the most part, still young persons) grows steadily bigger and the chances of employment for new graduates become ever smaller. Some do obtain employment, it is true, and this happens most frequently in the Roman Catholic separate school system where decline in enrolment is not as severe, at least not yet except for a few boards.

The ratio of teacher requirements to admissions has not greatly improved in recent years, although the Minister of Education recently announced a 50 percent cut in enrolment at the OTECs, the only institutions over which he can at present exercise direct control.[1] Certain of the faculties of education have announced modest cut-backs in admissions,

---

[1]The faculties of education are part of the university system and come under the Ministry of Colleges and Universities. In that jurisdiction the government has never to my knowledge exercised direct control over admission to any faculty.

but voluntary constraints are highly unlikely to deal adequately with the magnitude of the problem so long as faculty budgets are dependent as they are upon an enrolment-based formula for funding.

Complete and up-to-date information for both elementary and secondary school newly-qualified teacher graduates is available, and the figures for the years 1972 to 1977 are given in Tables 9 and 10, for elementary teachers and secondary teachers respectively. The first five columns of each table show where the successful graduates (male, female, and total) have been employed in the province. A total for the whole province is shown in the sixth column. The second last column shows the number "inactive", which means graduates without a classroom teaching job in Ontario. The last column shows the total number of graduates (i.e., those who received teaching certificates) each year, not the total number enrolled in the teacher training institutions (i.e., excluding those who failed to graduate).

These data were secured from the Teacher Information File of the Ministry of Education, which is updated annually, so that the file shows the number who secured teaching jobs and the number (classified as "inactive") who did not get a teaching job in Ontario after graduation in each of the six years 1972 to 1977. Totalling the "inactive" column of Table 9 for elementary schools, one finds 5,702 graduates did not get jobs as teachers and that graduates in 1977 made up 29.4 percent of the total number. The job situation was bad in 1972, at the beginning of the elementary school enrolment decline, but improved slightly through 1975 as the total number of graduates went down. It deteriorated again in 1976 and 1977 as larger numbers entered the teacher training institutions. Worst of all is the record for 1977, when only 43.5 percent of new graduates managed to find teaching jobs.

The picture is somewhat improved, if one takes into account the fact that some students find alternative employment in other jurisdictions or outside the school system where their teacher training may be found

TABLE 9

ACTIVE AND INACTIVE ELEMENTARY SCHOOL TEACHER GRADUATES OF COLLEGES AND UNIVERSITIES IN ONTARIO, 1972-1977
(SHOWING DESTINATION OF ACTIVE GRADUATES AND PERCENTAGES OF PROVINCIAL TOTAL)

YEAR OF GRADUATION	ACTIVE												INACTIVE		GRAND TOTAL	
	CATCHMENT AREA		REMAINDER OF REGION		TOTAL REGION		METRO TORONTO*		OTHER ONTARIO		TOTAL ACTIVE					
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
1972																
MALE	330	28.6	221	19.2	551	47.8	19	1.6	295	25.6	865	75.0	289	25.0	1,154	100
FEMALE	570	24.1	285	12.1	855	36.2	44	1.9	464	19.7	1,363	57.7	998	42.3	2,361	100
TOTAL	900	25.6	506	14.4	1,406	40.0	63	1.8	759	21.6	2,228	63.4	1,287	36.6	3,515	100
1973																
MALE	278	32.3	170	19.8	448	52.1	21	2.4	198	23.0	667	77.6	193	22.4	860	100
FEMALE	524	26.8	272	13.9	796	40.7	53	2.7	406	20.8	1,255	64.2	701	35.8	1,956	100
TOTAL	802	28.5	442	15.7	1,244	44.2	74	2.6	604	21.5	1,922	68.3	894	31.8	2,816	100
1974																
MALE	156	35.7	76	17.4	232	53.1	11	2.5	107	24.5	350	80.1	87	19.9	437	100
FEMALE	414	34.9	139	11.7	553	46.6	50	4.2	272	22.9	875	73.8	311	26.2	1,186	100
TOTAL	570	35.1	215	13.2	785	48.3	61	3.8	379	23.4	1,225	75.5	398	24.5	1,623	100
1975																
MALE	210	42.5	70	14.2	280	56.7	10	2.0	112	22.7	402	81.4	92	18.6	494	100
FEMALE	608	38.7	199	12.7	807	51.3	60	3.8	372	23.7	1,239	78.8	333	21.2	1,572	100
TOTAL	818	39.6	269	13.0	1,087	52.6	70	3.4	484	23.4	1,641	79.4	425	20.6	2,066	100
1976																
MALE	271	31.5	120	14.0	391	45.5	20	2.3	182	21.2	593	69.0	267	31.0	860	100
FEMALE	764	33.0	278	12.0	1,042	45.0	56	2.4	464	20.0	1,562	67.4	754	32.6	2,316	100
TOTAL	1,035	32.6	398	12.5	1,433	45.1	76	2.4	646	20.3	2,155	67.9	1,021	32.2	3,176	100
1977																
MALE	81	10.5	104	13.4	185	23.9	4	0.5	166	21.5	355	45.9	418	54.1	773	100
FEMALE	237	10.8	265	12.1	502	22.9	20	0.9	415	18.9	937	42.7	1,259	57.3	2,196	100
TOTAL	318	10.7	369	12.4	687	23.1	24	0.8	581	19.6	1,292	43.5	1,677	56.5	2,969	100

Each percentage has been rounded and may not necessarily total exactly 100.

*Shown here are graduates of colleges and faculties located outside Metropolitan Toronto only.

Source: Teacher Information File, Ministry of Education.

to be a useful qualification.[1] Accurate statistics for this phenomenon are impossible to secure because most of the faculties have not maintained records of even the first placements of all their graduates. But at best the numbers involved would not alter the situation substantially.

The situation for secondary schools, as will be seen from Table 10, is remarkably similar in nearly all respects. Again there was a distorted relationship in 1977 -- and the decline in secondary school enrolment is just beginning. The future for new graduates from teacher training institutions appears grim. It may well be asked whether such conditions should be permitted to continue, or whether direct intervention by government to prevent wastage of human and financial resources is not warranted. I believe that the government must in fact intervene directly, but before I discuss the ways and means of doing this, it would be useful to consider the mobility of teachers -- how many leave each year, how many return and what the losses are through death, retirement, etc. These data are given in Tables 11, 12 and 13, 14, for elementary and secondary schools for the period 1966-67 to 1976-77. They were secured from the Reports of the Ministry of Education. It is well known that a major criterion used in determining whether a teacher is to be declared surplus or redundant is the number of years of experience -- i.e., "seniority" -- in the service of the board (or in a number of unfortunate cases, within a particular school[2] within a system). What has resulted, as these tables on withdrawals and acquisitions reveal, is that the system has "frozen", i.e., teachers do not move, and indeed, we were informed at some of the Commission's hearings that some now seem very reluctant even to ask for leaves of absence of any kind. Of course, when a teacher moves to another board system -- Metro Toronto is an exception -- he or she goes to the bottom of the list[3] of seniority and any contract would very likely be a term or probationary one, possibly

---

[1] One of our studies, by Brian Wolfe, of those engaged in occupations other than teaching (to be published as a Working Paper) raises grave doubts about the value of either the undergraduate or the teaching courses as qualifications for any occupation other than teaching, at least in the opinior of those affected.

[2] I believe the legality of this practice has not been tested. The individual contract signed by both parties is, after all, between the teacher, as the employee, and the school board, as the employer.

[3] We were informed that this may also occur when supervisory officers (but not consultants) are reassigned to classroom teaching duties.

TABLE 13

ACTUAL FULL-TIME SECONDARY SCHOOL TEACHERS WITHDRAWALS, 1966-1977

WITHDRAWALS	1966-67		1967-68		1968-69		1969-70		1970-71		1971-72		1972-73		1973-74		1974-75		1975-76		1976-77	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
1. TO TEACH IN ELEMENTARY, SECONDARY, PRIVATE, OR TEACHERS' COLLEGES IN ONTARIO	764	25.9	166	5.4	168	4.8	210	5.6	204	5.9	271	8.3	116	3.9	127	4.6	148	5.8	95	4.1	163	7.2
2. TO TEACH IN SCHOOLS OUTSIDE ONTARIO	---	---	297	9.6	305	8.8	314	8.4	296	8.6	197	6.0	128	4.3	172	6.2	128	5.0	116	5.0	87	3.8
2A. TO TEACH IN A SCHOOL FOR THE TRAINABLE RETARDED	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	3	0.1	10	0.4	3	0.1	2	0.1	1	0.0
3. TO TEACH ON A PART-TIME BASIS IN A PUBLICLY SUPPORTED SCHOOL	---	---	53	1.7	67	1.9	44	1.2	100	2.9	98	3.0	195	6.6	203	7.3	173	6.8	156	6.7	144	6.3
4. TO TEACH IN A CAAT	---	---	141	4.5	80	2.3	71	1.9	31	0.9	35	1.1	25	0.8	24	0.9	10	0.4	8	0.3	6	0.3
4A. TO TEACH IN ANOTHER PROVINCE OR AN EXCHANGE PLAN	---	---	---	---	---	---	54	1.4	47	1.4	34	1.0	36	1.2	29	1.0	45	1.8	53	2.3	84	3.7
5. TO ENROL IN TEACHERS' COLLEGES OR UNIVERSITIES	471	16.0	482	15.5	588	16.9	616	16.4	471	13.7	304	9.3	219	7.4	227	8.2	196	7.7	189	8.1	158	6.9
6. TO A SUPERVISORY OR ADMINISTRATIVE POSITION IN EDUCATION	---	---	194	6.2	278	8.0	228	6.1	151	4.4	181	5.5	135	4.6	175	6.3	176	6.9	157	6.8	179	7.9
7. TO A FIELD OUTSIDE EDUCATION	353	12.0	359	11.6	454	13.0	498	13.3	453	13.2	460	14.0	550	18.6	548	19.7	439	17.2	394	17.0	292	12.8
8. RESUMPTION OF HOUSEHOLD DUTIES	541	18.3	645	20.8	722	20.7	834	22.2	782	22.7	686	21.0	581	19.6	519	18.7	467	18.3	448	19.3	361	15.8
9. MARRIAGE	95	3.2	103	3.3	97	2.8	98	2.6	91	2.6	58	1.8	67	2.3	53	1.9	25	1.0				
10. RETIREMENT	237	8.0	254	8.2	305	8.8	307	8.2	367	10.7	508	15.5	416	14.0	291	10.4	275	10.8	307	13.2	330	14.5
11. ILLNESS	52	1.8	61	2.0	48	1.4	64	1.7	56	1.6	35	1.1	46	1.6	42	1.5	49	1.9	39	1.7	45	2.0
12. DEATH	38	1.3	36	1.2	40	1.2	43	1.4	36	1.1	53	1.6	35	1.2	53	1.9	36	1.4	42	1.8	52	2.3
13. OTHER	397	13.5	310	10.0	328	9.4	373	9.9	353	10.3	353	10.8	408	13.8	308	11.1	385	15.1	319	13.7	377	16.5
TOTAL	2,948	100.0	3,101	100.0	3,480	100.0	3,754	100.0	3,438	100.0	3,273	100.0	2,960	100.0	2,781	100.0	2,555	100.0	2,325	100.0	2,279	100.0

SOURCE: ANNUAL REPORTS OF THE MINISTER OF EDUCATION.

TABLE 14

ACTUAL FULL-TIME SECONDARY SCHOOL TEACHER ACQUISITIONS, 1966-1977

ACQUISITIONS	1966-67		1967-68		1968-69		1969-70		1970-71		1971-72		1972-73*		1973-74*		1974-75*		1975-76*		1976-77	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
A. 1. FROM PRIVATE ELEMENTARY AND SECONDARY SCHOOLS, AND FORMER ELEMENTARY TEACHERS QUALIFIED TO TEACH SECONDARY SCHOOLS	198	3.4	302	4.9	214	3.8	138	2.7	116	2.8	125	3.7	23	1.0	25	0.8	59	1.9	25	0.9	212	9.9
2. FROM SCHOOLS FOR THE TRAINABLE RETARDED	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	1	0.0	6	0.2	6	0.2	4	0.1	4	0.2
3. FROM SCHOOL OUTSIDE ONTARIO	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	81	3.5	111	3.6	118	3.8	99	3.5	63	2.9
4. FORMER PART-TIME TEACHERS NOW TEACHING FULL-TIME	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	123	5.4	238	7.6	185	5.9	158	5.5	180	8.4
5. TEACHERS ON EXCHANGE FROM OTHER JURISDICTIONS	---	---	---	---	---	---	25	0.5	31	0.7	35	1.0	34	1.5	36	1.1	54	1.7	52	1.8	86	4.0
6. HOLDING LETTERS OF STANDING	335	5.7	330	5.4	585	10.4	428	8.4	232	5.5	126	3.8	40	1.7	77	2.5	89	2.8	60	2.1	24	1.1
7. WITH LETTERS OF PERMISSION	1,013	17.3	710	11.6	1,016	18.1	689	13.5	185	4.4	---	---	---	---	164	5.2	167	5.3	102	3.6	38	1.8
8. HOLDING TEMPORARY SECONDARY SCHOOL CERTIFICATES	---	---	2,953	48.1	1,078	19.2	719	14.1	536	12.7	94	2.8	11	0.5	21	0.7	49	1.6	38	1.3	32	1.5
9. OTHERS	402	6.8	237	3.9	592	10.5	435	8.5	415	9.8	575	17.2	394	17.1	422	13.5	461	14.6	482	16.9	151	7.0
B. GRADUATES FROM ONTARIO TEACHER EDUCATION PROGRAM	3,351	57.1	880	14.3	1,377	24.5	1,809	35.4	1,852	44.0	1,744	52.0	1,252	54.4	1,530	49.0	1,425	45.2	1,397	49.0	1,006	46.8
C. QUALIFIED TEACHERS RE-ENTERING WHO WERE NOT EMPLOYED AS TEACHERS IN ONTARIO IN THE PRECEDING YEAR	571	9.7	728	11.8	757	13.5	862	16.9	847	20.1	654	19.5	341	14.8	493	15.8	537	17.0	434	15.2	353	16.4
TOTAL	5,870	100.0	6,140	100.0	5,619	100.0	5,105	100.0	4,214	100.0	3,353	100.0	2,300	100.0	3,123	100.0	3,150	100.0	2,851	100.0	2,149	100.0

*IN THAT YEAR THIS CATEGORY INCLUDED ACQUISITIONS ONLY FROM PRIVATE ELEMENTARY AND SECONDARY SCHOOLS.

SOURCE: ANNUAL REPORTS OF THE MINISTER OF EDUCATION.

with an automatic resignation clause or form attached so that at best only one year is covered. Under the long-standing union rule of "last in - first out", this can in effect eliminate tenure or security of employment, unless enrolment in the system is increasing and promises to continue to do so. In most cases the teacher is "bounced from pillar to post" every year, assuming that any position at all can be found in the next year. Under such conditions for young, experienced teachers, the prospects for new graduates from teacher training institutions will get bleaker year by year as enrolments plunge.

I have spoken to a number of new graduates and to a number of teachers recently declared redundant and find that very many are bitter over the treatment they claim to have received. Many say they had not been made aware of the employment situation, either during their undergraduate courses or when applying for admission to teacher training, and consequently they felt they had been led into wasting their time and money training for a profession in which they would never find a position. Others did seem to have been aware of the conditions, often from reading about the implications of declining enrolments on their own, and were willing to accept the risks of not securing a teaching position[1] (although most were not aware of the recent odds of at best 2 out of 5 that they would get a teaching job). My purpose here is not to say that entrants to teacher training have or have not been properly briefed about market conditions. It is only to demonstrate that the meaning has not always gotten across and even when it does we are not sure how it affects the process of making decisions. This, of course, is one of the reasons why it has never been easy to link education and manpower planning.

The following five charts give the picture of the destination of the teacher graduates for the years 1972 to 1977, inclusive. Chart 5 shows the percentage of "active" and "inactive" male and female elementary school teachers for the province. Chart 6 shows the percentage of "active" and "inactive" secondary school teachers. The number of graduates concerned, identified by their options (i.e., elementary or secondary) are shown in Chart 7. Charts 8 and 9, dealing with 1977 graduates only,

---

[1]The relatively high salaries paid for senior positions, particularly administrative, may have proven to be an irresistable attraction.

TABLE 10

ACTIVE AND INACTIVE SECONDARY SCHOOL TEACHER GRADUATES OF COLLEGES AND UNIVERSITIES IN ONTARIO, 1972-1977
(SHOWING DESTINATION OF ACTIVE GRADUATES AND PERCENTAGES OF PROVINCIAL TOTAL)

YEAR OF GRADUATION	ACTIVE												INACTIVE		GRAND TOTAL	
	CATCHMENT AREA		REMAINDER OF REGION		TOTAL REGION		METRO TORONTO*		OTHER ONTARIO		TOTAL ACTIVE					
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
1972																
MALE	288	18.6	252	16.3	540	35.0	46	3.0	497	32.2	1,083	70.1	462	29.9	1,545	100
FEMALE	211	17.4	146	12.1	357	29.5	38	3.1	266	22.0	661	54.6	550	45.9	1,211	100
TOTAL	499	18.1	398	14.4	897	32.5	84	3.1	763	27.7	1,744	63.3	1,012	36.7	2,756	100
1973																
MALE	248	16.0	288	18.5	536	34.5	34	2.1	512	32.9	1,082	69.6	473	30.4	1,555	100
FEMALE	227	17.5	181	14.0	408	31.5	32	2.5	372	28.8	812	62.8	482	37.2	1,294	100
TOTAL	475	16.7	469	16.5	944	33.2	66	2.3	884	31.0	1,894	66.5	955	33.5	2,849	100
1974																
MALE	333	25.7	201	15.5	534	41.2	48	3.7	376	29.1	958	74.0	336	26.0	1,294	100
FEMALE	340	24.4	180	12.9	520	37.4	44	3.2	376	27.0	940	67.6	451	32.4	1,391	100
TOTAL	673	25.1	381	14.2	1,054	39.3	92	3.4	752	28.0	1,898	70.7	787	29.3	2,685	100
1975																
MALE	371	26.0	264	18.4	635	44.4	50	3.5	406	28.4	1,091	76.3	338	23.7	1,429	100
FEMALE	506	29.2	279	16.1	785	45.3	56	3.2	450	25.9	1,291	74.5	441	25.5	1,732	100
TOTAL	877	27.7	543	17.2	1,420	44.9	106	3.4	856	27.1	2,382	75.4	779	24.6	3,161	100
1976																
MALE	327	20.3	293	18.3	620	38.6	66	4.1	356	22.1	1,042	64.8	566	35.2	1,608	100
FEMALE	443	24.4	311	17.1	754	41.5	54	3.0	375	20.7	1,183	65.2	632	34.8	1,815	100
TOTAL	770	22.5	604	17.6	1,374	40.1	120	3.5	731	21.4	2,225	65.0	1,198	35.0	3,423	100
1977																
MALE	123	8.3	183	12.3	306	20.6	8	0.5	313	21.1	627	42.2	857	57.8	1,484	100
FEMALE	134	8.1	237	14.5	371	22.6	11	0.6	335	10.5	717	43.8	921	56.2	1,638	100
TOTAL	257	8.2	420	13.5	677	21.7	19	0.6	648	20.8	1,344	43.0	1,778	57.0	3,122	100

Each percentage has been rounded and may not necessarily total exactly 100.

*Shown here are graduates of colleges and faculties located outside Metropolitan Toronto only.

Source: Teacher Information File, Ministry of Education.

TABLE 11

ACTUAL FULL-TIME ELEMENTARY SCHOOL TEACHERS WITHDRAWALS, 1966-1977

WITHDRAWALS	1966-67		1967-68		1968-69		1969-70		1970-71		1971-72		1972-73		1973-74		1974-75		1975-76		1976-77	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
1. TO TEACH IN ELEMENTARY, SECONDARY, PRIVATE, OR TEACHERS' COLLEGES IN ONTARIO	1,704	24.2	938	12.5	853	10.3	615	7.5	607	7.8	406	5.5	256	3.4	266	3.6	254	3.6	297	4.4	287	4.7
2. TO TEACH IN SCHOOLS OUTSIDE ONTARIO	---	---	584	7.8	593	7.1	512	6.2	410	5.3	233	3.1	212	2.8	313	4.3	300	4.2	267	4.0	179	3.2
3. TO TEACH ON A PART-TIME BASIS IN A PUBLICLY SUPPORTED SCHOOL	---	---	234	3.1	290	3.5	294	3.6	506	6.5	548	7.4	520	6.9	553	7.5	640	9.0	604	9.0	714	11.8
4. TO TEACH IN A CAAT	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	6	0.1	8	0.1	13	0.2	3	0.04	6	0.1
4A. TO TEACH TRAINABLE RETARDED	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	17	0.2	36	0.5	23	0.3	22	0.3	31	0.5
5. TO ENROL IN TEACHERS' COLLEGES, UNIVERSITIES & OTHER EDUCATIONAL INSTITUTIONS	605	8.6	756	10.1	869	10.5	819	10.0	619	7.9	461	6.2	509	6.7	464	6.3	491	6.9	380	5.7	269	4.4
6. TO TEACH IN ANOTHER PROVINCE OR COUNTRY ON A FORMAL EXCHANGE PLAN	---	---	---	---	---	---	63	0.8	70	0.9	51	0.7	58	0.8	53	0.7	67	0.9	76	1.1	74	1.2
7. TO A SUPERVISORY OR ADMINISTRATIVE POSITION IN EDUCATION	---	---	333	4.5	453	5.5	415	5.0	228	2.9	350	4.7	325	4.3	422	5.7	500	7.0	379	5.7	396	6.5
8. TO A FIELD OUTSIDE EDUCATION	389	5.5	403	5.4	409	4.9	427	5.2	505	6.5	520	7.0	582	7.7	596	8.1	508	7.1	531	7.9	393	6.5
9. RESUMPTION OF HOUSEHOLD DUTIES	2,556	36.3	2,632	35.2	2,975	35.9	3,157	38.4	2,704	34.6	2,561	34.5	2,833	37.4	2,664	36.2	2,555	35.8	2,485	37.1	2,055	33.9
10. MARRIAGE	266	3.8	237	3.2	268	3.2	279	3.4	300	3.8	258	3.5	207	2.7	157	2.1	96	1.3				
11. RETIREMENT	745	10.6	824	11.0	988	11.9	956	11.6	1,002	12.8	1,218	16.4	1,101	14.5	876	11.9	707	9.9	836	12.5	727	12.0
12. ILLNESS	140	2.0	167	2.2	140	1.7	156	1.9	132	1.7	125	1.7	127	1.7	133	1.8	140	2.0	128	1.9	106	1.8
13. DEATH	61	0.9	81	1.1	61	0.7	52	0.6	40	0.5	47	0.6	54	0.7	44	0.6	46	0.6	47	0.7	46	0.8
14. OTHER	577	8.2	287	3.8	398	4.8	472	5.7	690	8.8	639	8.6	762	10.1	790	10.7	801	11.2	642	9.6	777	12.5
TOTAL	7,043	100.0	7,476	100.0	8,297	100.0	8,226	100.0	7,813	100.0	7,417	100.0	7,569	100.0	7,375	100.0	7,141	100.0	6,697	100.0	6,060	100.0

SOURCE: ANNUAL REPORTS OF THE MINISTER OF EDUCATION.

TABLE 12

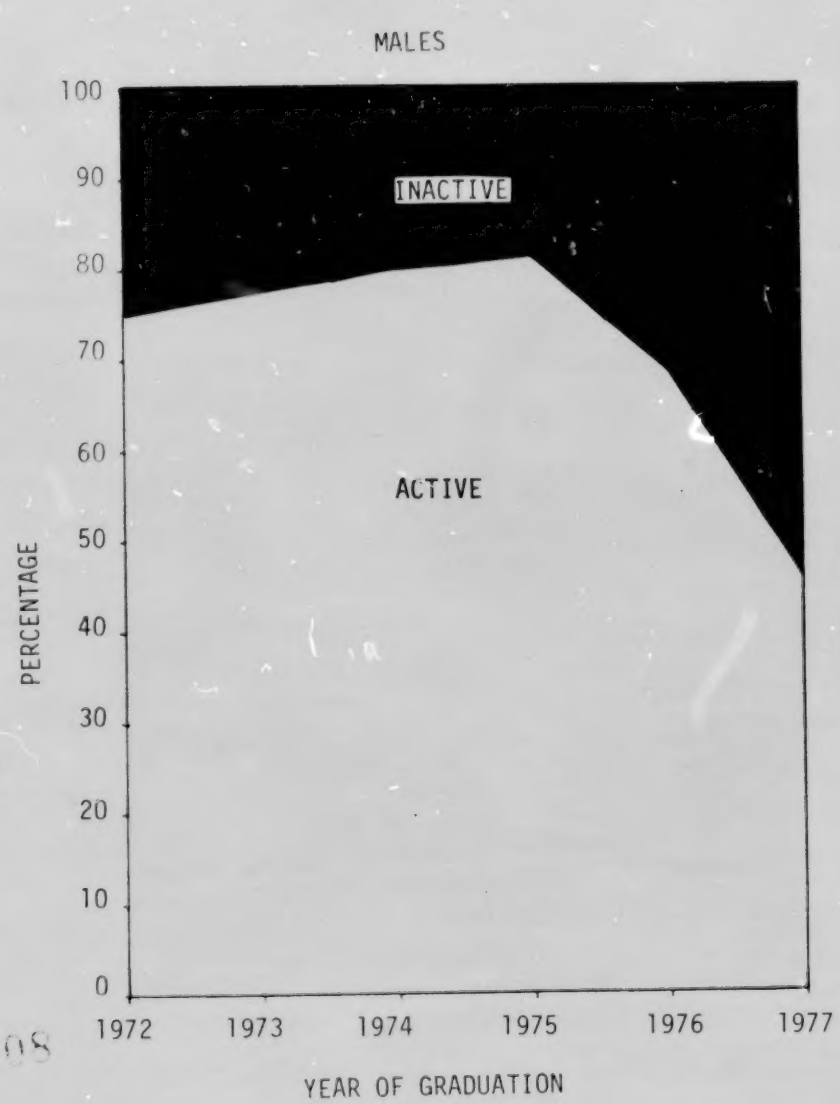
ACTUAL FULL-TIME ELEMENTARY SCHOOL TEACHERS ACQUISITIONS, 1966-1977

ACQUISITIONS	1966-67		1967-68		1968-69		1969-70		1970-71		1971-72		1972-73		1973-74		1974-75		1975-76		1976-77	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
A. 1. FROM PRIVATE ELEMENTARY AND SECONDARY SCHOOLS	58	0.6	81	0.7	75	0.7	99	0.9	65	1.0	43	0.6	64	1.0	90	1.2	108	1.2	64	1.0	39	0.9
2. FROM SCHOOLS FOR THE TRAINABLE RETARDED	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	16	0.3	26	0.4	38	0.4	23	0.4	19	0.4
3. FORMER SECONDARY SCHOOL TEACHERS CERTIFIED TO TEACH ELEMENTARY GRADES	154	1.5	155	1.4	179	1.6	187	1.9	163	2.4	221	3.1	---	---	---	---	---	---	---	---	177	4.0
4. FROM SCHOOLS OUTSIDE ONTARIO	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	239	3.9	349	4.7	446	5.2	256	4.0	173	3.9
5. FORMER PART-TIME TEACHERS NOW TEACHING FULL-TIME	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	631	10.2	849	11.4	919	10.7	719	11.4	734	16.5
6. TEACHERS ON EXCHANGE FROM OTHER JURISDICTIONS	---	---	---	---	---	---	69	0.7	54	0.8	43	0.6	52	0.8	55	0.7	58	0.7	69	1.1	70	1.6
7. HOLDING LETTERS OF STANDING	1,025	9.8	1,010	9.2	774	6.9	511	5.1	189	2.8	193	2.7	114	1.8	201	2.7	237	2.8	120	1.9	31	0.7
8. WITH LETTERS OF PERMISSION	660	6.3	439	4.0	168	1.5	120	1.2	31	0.4	---	---	---	---	46	0.6	149	1.7	43	0.7	13	0.3
9. OTHER	1,030	9.9	1,196	10.8	1,111	9.8	1,252	12.6	841	12.5	1,097	15.5	1,257	20.3	1,369	18.5	1,403	16.3	899	14.2	396	8.9
B. GRADUATES FROM ONTARIO TEACHER EDUCATION PROGRAM	5,195	49.9	5,544	50.2	6,673	59.1	5,388	54.2	3,616	52.9	3,306	46.7	2,622	42.2	2,696	36.4	3,197	37.0	2,753	43.4	1,721	38.6
C. QUALIFIED TEACHERS RE-ENTERING PROFESSION	2,292	22.0	2,620	23.7	2,317	20.5	2,325	23.4	1,876	27.4	2,176	30.7	1,213	19.5	1,742	23.5	2,075	24.0	1,391	22.0	1,083	24.3
TOTAL	10,414	100.0	11,045	100.0	11,297	100.0	9,946	100.0	6,835	100.0	7,079	100.0	6,208	100.0	7,423	100.0	8,630	100.0	6,337	100.0	4,456	100.0

SOURCE: ANNUAL REPORTS OF THE MINISTER OF EDUCATION.

CHART 5

ACTIVE AND INACTIVE ELEMENTARY SCHOOL TEACHER GRADUATES OF COLLEGES AND UNIVERSITIES IN ONTARIO, 1972-77



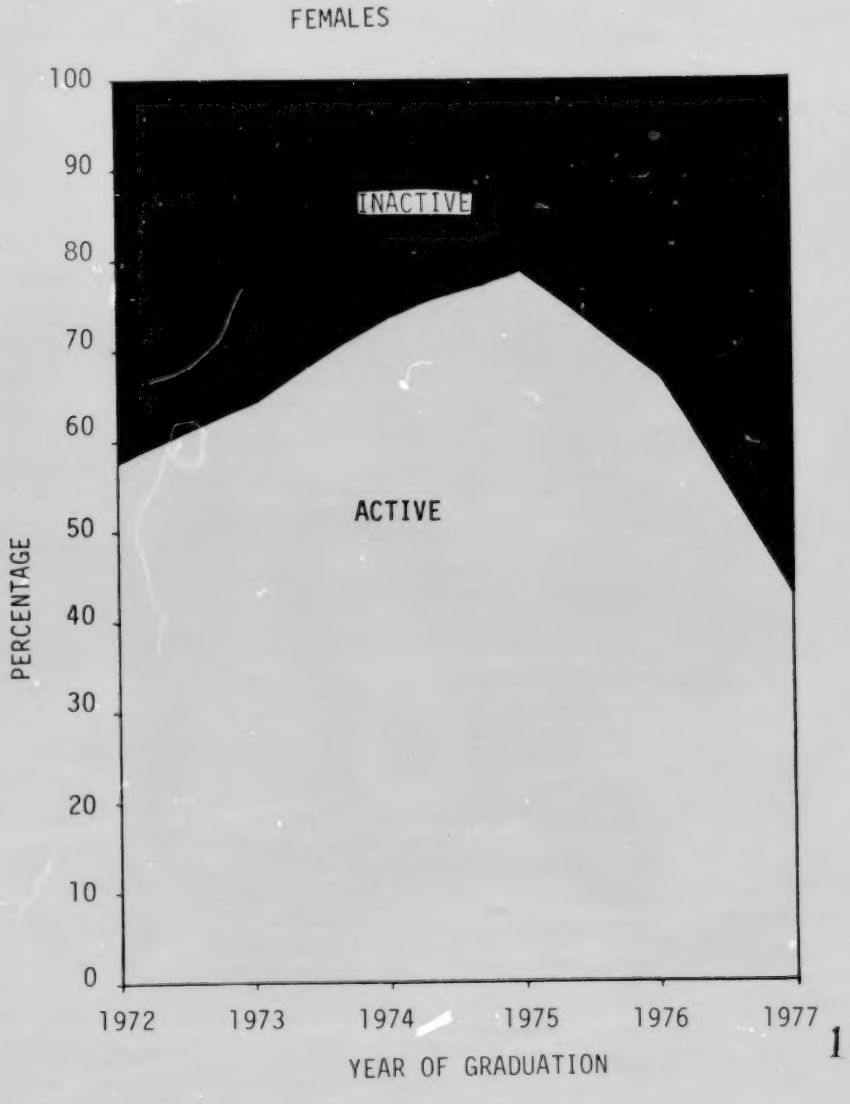


CHART 6

ACTIVE AND INACTIVE SECONDARY SCHOOL TEACHERS GRADUATES OF UNIVERSITIES IN ONTARIO, 1972-1977

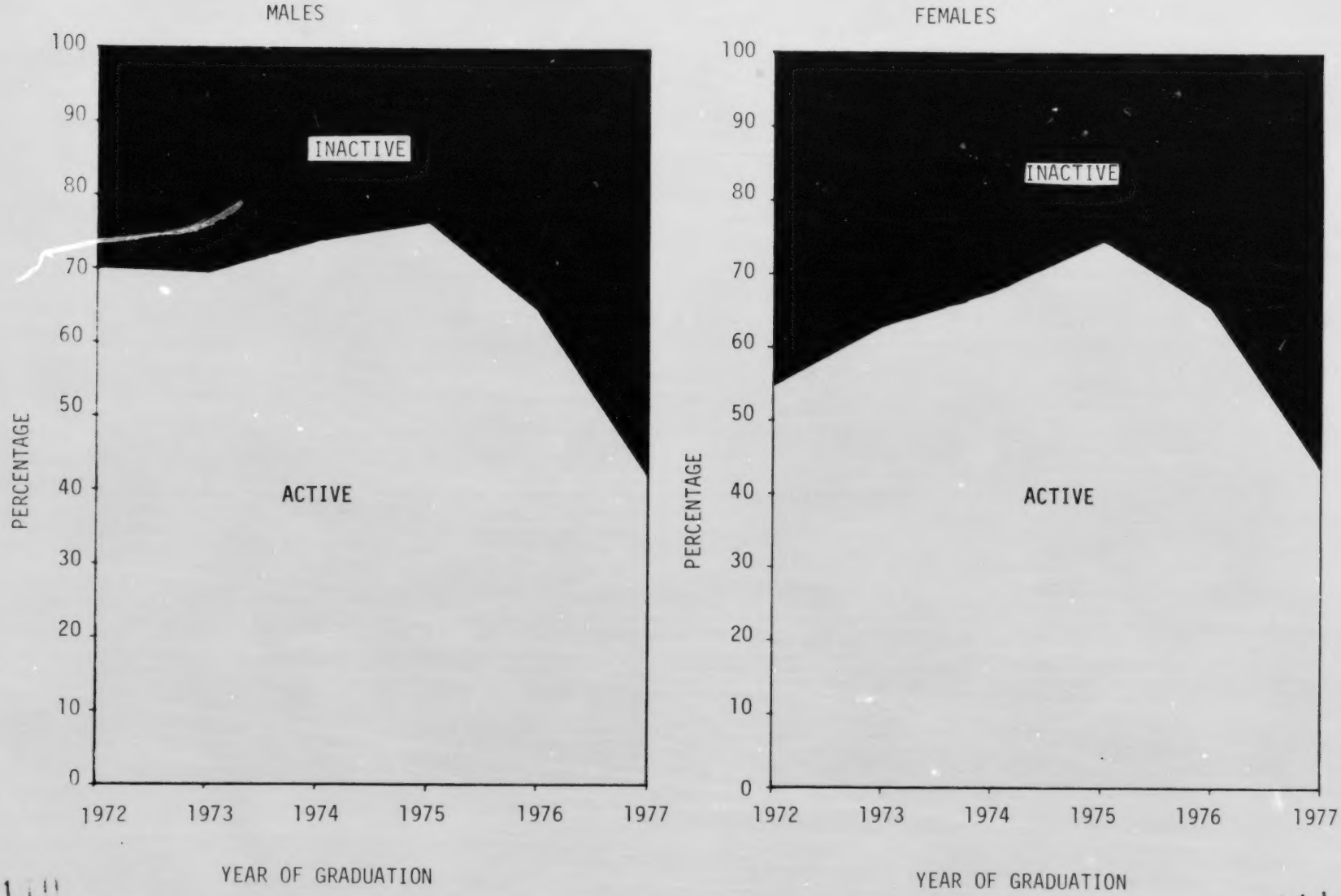


CHART 7

NUMBER OF GRADUATES OF TEACHER COLLEGES & FACULTIES OF EDUCATION
IN ONTARIO WITH ELEMENTARY OR SECONDARY OPTIONS

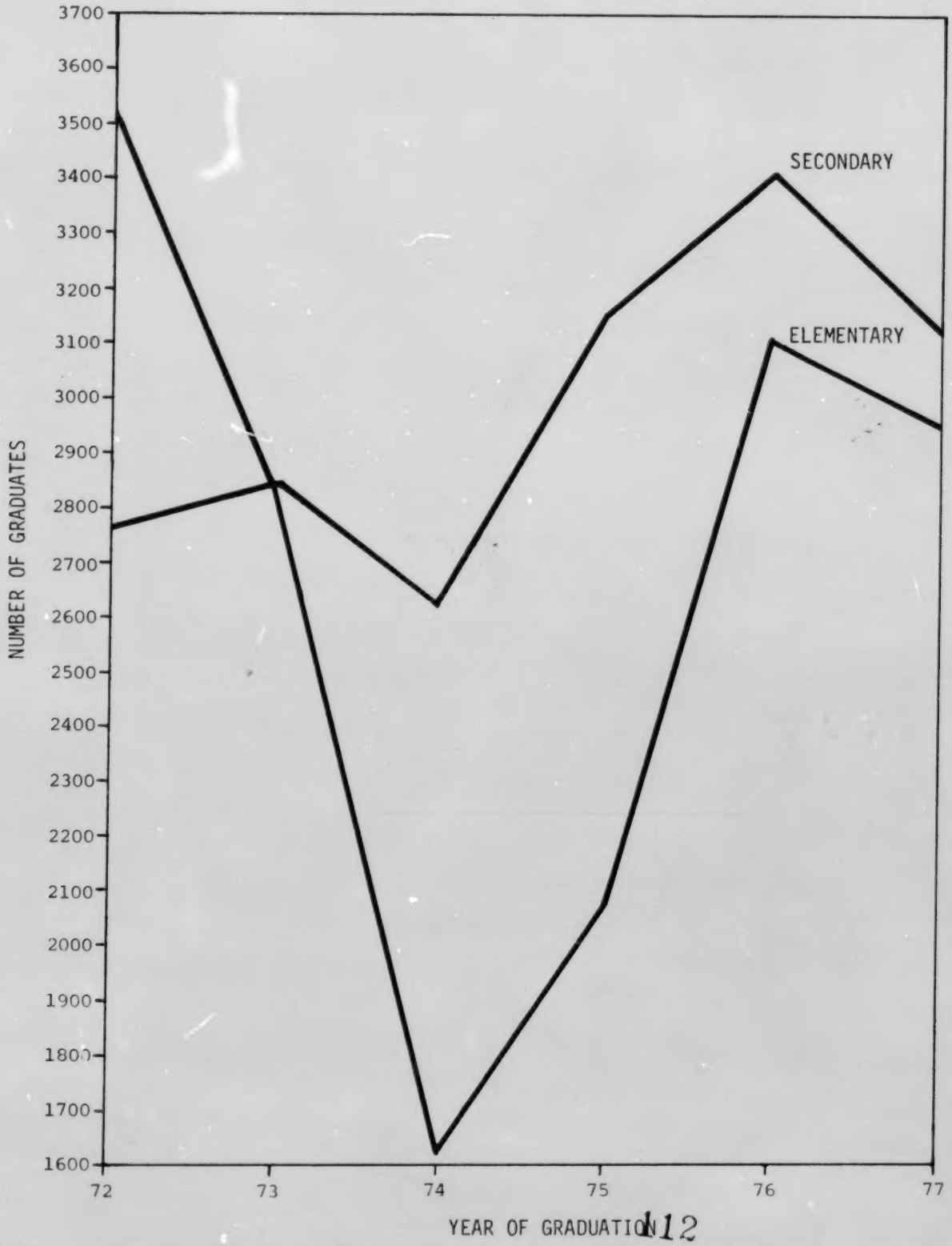


CHART 8

ACTIVE AND INACTIVE ELEMENTARY SCHOOL TEACHER GRADUATES
OF COLLEGES AND UNIVERSITIES IN ONTARIO, 1977

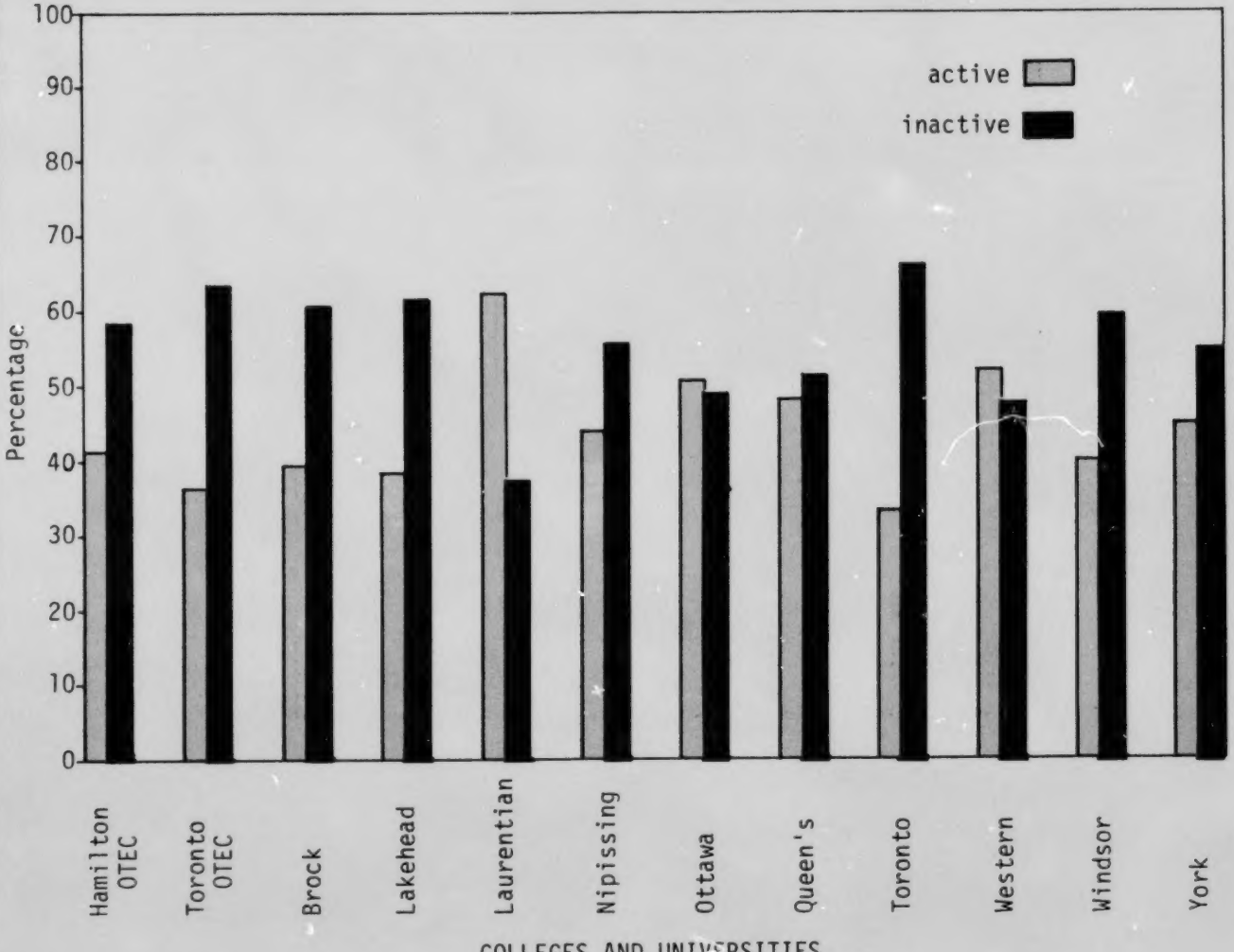
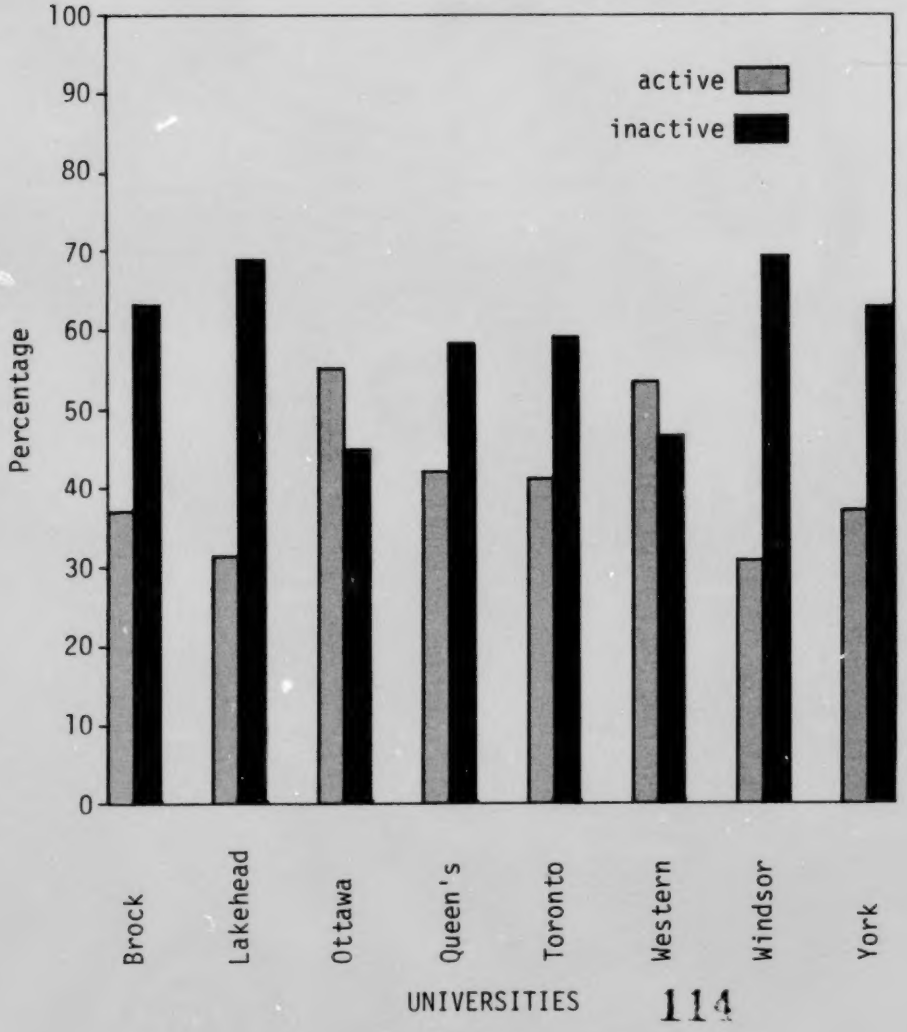


CHART 9

ACTIVE AND INACTIVE SECONDARY SCHOOL TEACHER GRADUATES
OF COLLEGES AND UNIVERSITIES IN ONTARIO, 1977



show the percentage of last year's graduates classified as active and inactive, for all the institutions training teachers in this province. Charts 5 and 6 demonstrate that the employment situation for new teachers, measured in terms of the portion active in the profession, is deteriorating. And it is very poor indeed for the class of 1977.

Two reports will be published as Working Papers by the Commission on studies which we have conducted of unemployed teachers in our province. Despite the difficulties of tracing large numbers of individuals over a period of years without access to some universal sources of personal information, such as the Social Insurance system, we did amass enough data to indicate the extent and seriousness of the problem.[1] We shall also in those reports reproduce enough of the comments of "would-be teachers" to leave no doubts about their bitter attitudes towards their professional associations, their guidance counsellors, their universities and their faculties of education.

At this point we shall present some findings from one of these studies, done by Mr. Michael Sinclair, who was dependent for all of his data on the wholehearted assistance of the Ontario Regional Office of Employment and Immigration Canada (formerly the Federal Department of Manpower and Immigration). I should point out that these figures show only those persons who are receiving unemployment insurance benefits in Ontario and not the whole group of school teachers who have found themselves unable to secure a job in their chosen profession.

Active Claimants Receiving Unemployment Insurance

Date	Active Claims*		
	Male	Female	Total
July 1976	1,304	3,909	5,213
January 1977	878	2,502	3,380
July 1977	1,445	4,108	5,553
January 1978	1,031	2,796	3,827

* includes only those who are "labour force ready", meaning willing and able to work at once as teachers.

[1] My Commission was firmly denied access to some of the provincial government information files of addresses (although we had both names and Social Insurance numbers and date of birth for each individual we wished to trace).

Again, the evidence is that the situation is growing worse. It is interesting to note that the population of unemployed teachers receiving Unemployment Insurance Benefits is largely female.[1]

We also present a summary of statistics of persons (virtually all of whom we may assume to be trained teachers) registered with Canada Manpower Centres in Ontario as wanting teaching jobs. These figures include only those registered for jobs as kindergarten, elementary or secondary school teachers.[2] The two sets of figures, in this table and the previous one, will overlap in some cases, but it needs to be remembered that neither of the tables includes the estimated several thousand teachers who had previously held teaching jobs, or new teacher training graduates, who had not registered with Canada Manpower, perhaps because they felt that to take such a step was not in keeping with professional traditions or was something of an admission of failure to find a teaching job on their own.

Registered Canada Manpower Centre Clients Wanting Teaching Jobs in Ontario in Kindergarten, Elementary or Secondary Schools

Employment Status	Date	Male	Female	Total
Unemployed	January 1977	594	2,161	2,755
Employed		60	121	181
Total		654	2,282	2,936
Unemployed	May 1977	741	2,112	2,853
Employed		48	79	127
Total		789	2,191	2,980
Unemployed	September 1977	996	3,574	4,570
Employed		72	152	224
Total		1,068	3,726	4,794
Unemployed	January 1978	673	2,490	3,163
Employed		64	149	213
Total		737	2,639	3,376

Source: Unpublished data courtesy of the Ontario Regional Offices of Employment and Immigration Canada (and compiled by staff of The Commission on Declining School Enrolments in Ontario).

[1] In 1976-77 female teachers constituted about 54 percent of the full-time teachers in public elementary and secondary schools in Ontario. (See First Interim Report, Table 6.2, p. 251.)

[2] The Final Report will show "university" and "other" teachers as well.

Certainly the situation which these statistics reveal is serious. Any attempts to recruit applicants to teacher-training institutions, by newspaper advertising or otherwise, would be most inappropriate. Public notices and informational advertising of the institution involved should avoid any appearances of being a "promotion" effort. I certainly am not suggesting that students be stopped from beginning teacher training, and I am not going to suggest a termination of operations for all our teacher training institutions. It should, however, be made very clear to all applying and registering students that they do so without any active effort being made to recruit them into the teaching profession and that the risk of not finding the teaching jobs they are preparing for is their own.

It is clear that there are no reliable "market mechanisms" that we can rely upon to bring supply and demand together in a tolerably short period. This is somewhat disquieting to public authorities and taxpayers when they realize that the excess supply refers to a very expensive product. Intervention, via policy, on size of enrolment is necessary in the interest of public economy and perhaps in the interest of fairness to applicants. We know from past experience that not all who are admitted to teacher training institutions graduate and seek teaching positions, so some form of "cushion" between requirements and enrolments should be provided (some incomplete data I have would indicate a maximum of 25 percent extra in admissions should be planned for, above the number of successful graduates who will actively seek positions). Presumably we can afford, also, to enroll a limited number in excess of that and let graduates take their chances on finding a position either in classrooms or in related fields (thus increasing the "cushion" to, say, 30 percent). But we should not permit the conditions to continue which produced the "oversupply" shown for 1977, where only 43.5 percent of those graduating secured teaching positions.

The severity of the "oversupply" situation is such that almost no one argues against the necessity of cutbacks in the provision of pre-service education. More specific information will be available in my Final Report, but on the basis of data available now I recommend that every effort be made to reduce immediately, i.e., in September, 1978,

the number of students admitted to the pre-service programs of the faculties of education to a level 30 percent below the number of admissions of September, 1977. Consideration should also be given to a cut of another 20 percent in the enrolment for September, 1979 (for a total of 50 percent below 1977).

I further recommend that the government through the Council of Ontario Universities plan for the apportionment of the remaining enrolment across specializations and among teacher training institutions. I have the needed basic information and will be publishing it as one of our series of Statistical Appendices.

There are no jurisdictional difficulties about the Minister imposing controls on the OTECs in Toronto and Hamilton, and indeed in light of the conditions described above and of the introduction of a common Ontario Teaching Certificate,[1] I recommend that the Minister of Education further reduce enrolment in or close both of the colleges as of June, 1979.

Because the faculties of education lie within the university system, and given the traditions of university autonomy, it is a sensitive exercise for any Minister to impose quotas on these faculties. However, it certainly is not in the best interests of the universities to let admissions in the faculties drift, with all the uncertainties for planning and the financing of programs which such a laissez-faire policy would entail. It should be possible for the government and the universities concerned, through the Council of Ontario Universities, to agree to accept a ten-year forecast of the number of teacher training enrollees that would approximate "demand" (the number required to meet employment opportunities). I recommend that they do so. Support for a system of teacher training of the scale this would indicate should be guaranteed for a period of three to seven years. The scale of the system required should be reviewed periodically.[2] Agreement on some such approach will be easier to secure if the scale of the system is not determined entirely by manpower requirement projections, but is reasonably generous in the "cushion" or extra admissions allowed. Such agreement from the universities' point

---

[1]Ontario Regulation 1977-78:42, introduced July 1, 1978.

[2]Every year for the first five years.

of view should be easier still if the government takes the opportunity provided by the current requirement of fewer candidates in pre-service education (and I recommend that it does do so) to turn part of the excess teaching strength of the faculties of education to the provision of in-service education for a static and aging teaching force which the decline in school enrolments will produce. Because we are committed to safeguarding and improving the quality of the education of Ontario's children (even though they be fewer in number in the future) the present crisis in enrolments provides the opportunity to redeploy part of a faculty's efforts into programs to update and, if necessary, retrain working teachers and to provide a better induction for the smaller but critically important group of young teacher graduates entering their professional careers. A similar case can be made for a wider role for the faculties in education research, which might well be directed in large part toward the many problems associated with declining school enrolments.

Depending upon the scale of the agreed "guaranteed system", and upon the proportion of faculty complement which the government will guarantee to support for in-service education, induction and research, decisions can then be taken on whether any faculties must be closed, or whether they can all continue to function efficiently on smaller enrolments and reduced overall resources.

A guaranteed minimum level of support for the university faculties, even at a reduced level compared to the current scales, would provide some level of certainty and a basis for planning. The implementation of the suggestion for diversification in the roles of faculties of education would provide some flexibility in pre-service education in the event that unpredictable events make some of the basic assumptions underlying the current crises incorrect. This is an important advantage. A sudden demand for more teachers than would be provided by the guaranteed minimum system could be handled in the faculties by temporarily diverting teaching strength from in-service to pre-service needs.[1] Diversification

---

[1]We always have advance warning of any impending increases, of at least six years for elementary schools and fifteen for secondary schools (the time periods from birth to Grade 1 enrolment and to Grade 9 enrolment, respectively).

would also limit the number of faculty members of teacher-training institutions who would need to be declared redundant. Such redundancies would create serious career dilemmas for highly specialized people and, if the practice of Britain and other western European countries is followed in Ontario, some policy of compensation by the government would be required for those who lose positions as a result of government action and are unable to find equivalent employment.

The universities are concerned about the future of the faculties of education. The joint brief from the faculties of education, submitted to my Commission by the Council of Ontario Universities, makes it clear that the deans of education and at least some of their staff are fully aware of the problem and of its consequences. In fact, they envisaged a substantial reduction in the numbers entering the pre-service training program, although not, I think, sufficient in light of data which have recently been released and reported here. Their main proposals concerned a major shift in function, primarily to extensive programs of in-service education of teachers, to graduate studies and to research and development. I have reserved further comments on these proposals until my Final Report in which I will be considering the full range of in-service activities, including professional development days, short courses and the like, in a general discussion of the problem of staff development and retraining. The computer models we have had developed will also be ready by then and I will be able to provide for the province as a whole as well as for each institution, and could provide for each school board, a wealth of information regarding teacher supply and demand, including the different numbers of students required in various types of programs (subject to certain assumptions) to maintain these teacher training facilities.

RECOMMENDATIONS

1) Make every effort to cut total enrolments in pre-service teacher training in the province in September, 1978, to a level 30 percent below the total enrolments in September, 1977. Give consideration to a cut of another 20 percent in September, 1979, for a total cut of 50 percent from the September, 1977, level.

2) Close or reduce enrolment in the Ontario Teacher Education Colleges in June, 1979.

3) Agree with those universities with education faculties, through the Council of Ontario Universities, to accept a ten-year forecast of the number of teacher training enrollees that would approximate "demand" (the number required to meet employment opportunities). Guarantee support for a teacher training system of this scale for a period of three to seven years. Apportion the enrolment associated with this scale of operations across specializations and among teacher training institutions in accord with the Council of Ontario Universities.

4) Make the guaranteed scale of operations of the teacher training institutions generous enough to allow for a part of the faculty's efforts to be redeployed to in-service training and research.

6. Personnel

In curriculum planning our main concern is for ends, the experiences of education. In financial planning we focus upon the means to those ends. But in the labour intensive business that is education, we don't talk about curriculum very long without moving to a discussion of teachers, nor do we speak about finance without discussing teachers' salaries. What teachers are and what they do largely determine what the experiences of schooling will be for our children, and paying teachers' salaries is, in large measure, what education finance is about.

While my interest is in all professional and non-professional personnel, as well as teachers, the recommendations I offer for immediate action pertain to teachers only. Other board employees receive very little attention in this report but will be given adequate consideration in the Final Report.

No doubt some school personnel will lose their jobs; indeed, some already have. But this has not happened in large numbers and though the next ten years will see many teaching jobs at risk, careful planning will minimize the losses.

Most of the necessary personnel adjustments to date have been made smoothly through transfers or attrition. For some boards, however, the new phase of adjustments will be more challenging. Further staff reduction for elementary schools will be necessary and large reductions will be required in the secondary schools. The minimization of personal hardships and the maintenance of high personnel morale under these conditions will require a sustained planning effort. Of course, there will continue to be some boards with growing or stable enrolments. For them reductions will not be necessary and normal attrition may even allow the employment of some younger teachers. Most of the Roman Catholic separate school boards are in this happy position and probably will be for some time.

In schools where the staff is not increasing, the much reduced mobility of employed teachers (discussed in the previous section on teacher training) may well pose some serious problems. The average age of the teaching force will increase, as will total years of experience, and there will be a marked increase in average salaries if the present form of salary grids remains in effect. In addition to the obvious financial consequence of an aging teaching staff, there is the less certain quality-of-teaching effect. It was mentioned repeatedly in briefs and hearings that the consequence of a static, aging teaching staff will be apathy and a decrease in morale. One need not accept these assertions about aging teachers, of course, but it is hard to argue with another observation made just as often that something will be lost if there is a near absence of young teachers in a school.

It should be emphasized that salaries on average account for almost 70 percent of total operating expenditures of a board. A simulation of teachers' salaries in the secondary schools of this province for every year to 1987 has been made using an adaptation by Mr. Wayne Burtnyk of a computerized model of teachers' salary costs developed by Dr. George Tracz.[1] Table 15 presents the projected figures on which the model is based. The projected enrolment of secondary school students in 1987 is 511,484 and the projected number of teachers is 28,853. In Table 16 are presented three sets of projections for 1977 to 1987 of the numbers of teachers leaving (ceasing to teach in the secondary schools of Ontario) and of the numbers of teachers hired (teachers who were not in the previous year teaching in the secondary schools of Ontario). Each set of projections is based on a pattern of leaving rates, shown in Table 16.

In Tables 17, 19 and 21 we see the corresponding three sets of projections of average salaries of secondary teachers (also principals, vice-principals and totals), assuming no inflation.[2] The three projected

---

[1] Mr. Wayne Burtnyk, of the Ministry of Education, was formerly with the Department of Educational Planning at the Ontario Institute for Studies in Education (OISE). Dr. George Tracz is a professor in the Department of Educational Planning at OISE.

[2] Observe the decrease in the total wage bill in each of these sets of projections, despite increases in average salaries. This results from fixing the pupil-teacher ratio at a constant 16.95.

average salaries for teachers in 1987 are $25,916, $26,287 and $25,399 or $2,315, $2,686 and $1,798 more than in 1977. The average of these three differences, $2,266, is about 9.6 percent greater than the 1977 average salary figure. These tables assume the continuation of the existing salary grids and include the results of the fact that the aging teachers will on average qualify for more pay for experience and for assignment to higher categories (1-4) associated with more postsecondary education credits.

Inflation, perhaps, is not properly a personnel matter, but it is interesting to speculate on its effect on teachers' salaries. In Tables 18, 20 and 22 we see the effects of an 8 percent annual increase in teachers' salaries to the year 1987 applied to the same three sets of projections as in Tables 17, 19 and 21. The projected salary levels of $55,951, $56,751 and $54,834 are, respectively, $32,350, $33,150 and $31,233 above the average 1977 salary. These seemingly astronomical salaries, though mainly the products of inflation, also contain the 9.6 percent increase in real terms associated with the more experienced, higher category teacher force that has been projected.[1]

Strictly speaking, we can call that 8 percent annual increase an inflation adjustment, and not a change in teachers' real salaries, only if the general price levels in the economy and teachers' salaries go up together. In this case the $55,845 salary in 1987 (average of the projected salaries in Tables 18, 20 and 22) corresponds to the $25,867 salary in 1987 (average of projections in Tables 17, 19 and 21) in constant value (1977) dollars. The $55,845 salary would be more difficult for a board to pay than the $25,867 salary only if the revenues from the provincial per pupil grant and local taxes did not also go up 8 percent a year. There exists no assurance that the growth rate of either of these will approximate inflation. Even if the sum of the two should

---

[1]The salaries shown for principals and vice-principals in Tables 18, 20 and 22 on the other hand, reflect only the inflation factor of 8 percent: it is difficult to envisage the possibility by 1987 of the salaries of vice-principals reaching $70,000 and of principals reaching $80,000! (If one uses an inflation rate of 10 percent, however, which is not an unreasonable level to assume these days, the salaries of principals would be nearly $100,000 by 1987.) Observe, also, that the total wage bill nearly doubles as a result primarily of inflation.

keep up, the relationship between the two sources of revenue may have to change under inflationary conditions. Recalling that salaries are the major part of operating expenditures, we see that the revenue problems associated with inflation will be manifested primarily in the form of personnel problems. Table 23 shows the basic changes in average salary schedules through the years with 8 percent inflation.

The 17 percent decrease[1] in projected number of secondary school teachers in the 1977 to 1987 period (see Table 15) will, of course, reduce the scale of the personnel problem appreciably. To look at the problem another way, these projections show very modest increases in constant-value dollar expenditures per student. Table 24 shows per student expenditure increasing by $134, $155 and $105 in accord with the three sets of projections under the assumption of no inflation. Under the assumption of 8 percent inflation, however, per student expenditures are seen to increase by more than 130 percent for each projection.

Another personnel problem is related to curriculum and involves the specialization-mix of teachers. The problem will be least severe in the elementary schools. Some teachers, such as kindergarten, music and art teachers, are specialists, but most are "generalists" and can be readily moved from class to class or grade to grade. However, in senior public and junior high schools with "rotary systems", for which specialist teachers have been employed, the problem will be more severe. At the senior high school level serious mismatches of specializations are common, declining enrolments or not.[2] When high school teachers were scarce there were (surprisingly) often surpluses of certain specialists. And even when teachers are in surplus, there may be shortages of certain specialists. Contract studies for this Commission and for the Ministry of Education on the projected demands for teachers by subject specialization in Ontario reveal substantial imbalances which will get worse unless corrective action is taken, by boards and within schools.

---

[1] That occured only because we held the pupil-teacher ratio constant at 16.95.

[2] As my study of the situation in Nova Scotia revealed. See "Who Teaches What in the High Schools of Nova Scotia, 1977". A similar analysis for Ontario has been completed for the Commission, for selected boards as well as for the province as a whole, and the figures will be published in one of our series of Statistical Appendices.

TABLE 15

BASIC PARAMETERS FOR COMPUTER WAGE MODEL
FOR SECONDARY SCHOOL TEACHER SALARY COSTS

YEAR	NUMBER OF STUDENTS	NUMBER OF TEACHERS	NUMBER OF VICE-PRINCIPALS	NUMBER OF PRINCIPALS	TOTAL STAFF (1)
1977 (2)	613,830	34,835	793	587	36,215
1978	613,025	34,787	793	587	36,167
1979	610,438	34,636	792	586	36,014
1980	601,339	34,105	788	584	35,477
1981	585,035	33,151	784	580	34,515
1982	561,091	31,748	780	575	33,103
1983	538,528	30,426	775	570	31,771
1984	524,316	29,596	770	567	30,933
1985	518,480	29,257	767	565	30,589
1986	513,370	28,959	765	563	30,287
1987	511,484	28,853	763	560	30,176

(1) Using a constant student/teacher ratio of 16.95.

(2) Actual

Source: Projections derived from Teacher Cost Model, developed by G.S. Tracz and W.A. Burtnyk.

TABLE 16

COMPUTER WAGE MODEL
FOR SECONDARY SCHOOLS OF NUMBER OF TEACHERS LEAVING[1] & BEING HIRED

YEAR	PROJECTION 1		PROJECTION 2		PROJECTION 3	
	Number Leaving	Number Hired	Number Leaving	Number Hired	Number Leaving	Number Hired
1977[2]	2,322	2,679	2,322	2,679	2,322	2,679
1978	2,195	2,146	2,090	2,042	2,299	2,251
1979	2,087	1,937	1,913	1,763	2,296	2,145
1980	1,974	1,443	1,732	1,201	2,286	1,755
1981	1,842	888	1,535	581	2,251	1,297
1982	1,691	287	1,326	-77[3]	2,188	784
1983	1,587	266	1,270	-50[3]	2,095	774
1984	1,521	691	1,217	387	2,008	1,178
1985	1,480	1,141	1,184	845	1,953	1,614
1986	1,463	1,165	1,170	873	1,931	1,634
1987	1,448	1,342	1,158	1,052	1,911	1,805

(1)

Leaving Rate Percentage Assumptions	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Projection 1	6.30	6.00	5.70	5.40	5.10	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00
Projection 2	6.00	5.50	5.00	4.50	4.00	4.00	4.00	4.00	4.00	4.00
Projection 3	6.60	6.60	6.60	6.60	6.60	6.60	6.60	6.60	6.60	6.60

(2) Actual

(3) Surplus or redundant teachers.

Source: Projections derived from Teacher Cost Model, developed by G.S. Tracz and W.A. Burtnyk.

TABLE 17

COMPUTER WAGE MODEL FOR SECONDARY SCHOOL
AVERAGE SALARIES & WAGE BILL (ZERO INFLATION)(1) USING LEAVING RATE PROJECTION 1

YEAR	AVERAGE SALARY OF				TOTAL WAGE BILL (thousands
	Teachers	Vice Principals	Principals	All Secondary	
1977	$23,601	$32,035	$36,574	$23,995	$869,012
1978	23,929	32,035	36,574	24,312	879,293
1979	24,220	32,035	36,574	24,593	885,699
1980	24,545	32,035	36,574	24,909	883,717
1981	24,926	32,035	36,574	25,283	872,656
1982	25,382	32,035	36,574	25,733	851,850
1983	25,771	32,035	36,574	26,117	829,784
1984	25,970	32,035	36,574	26,314	814,002
1985	25,990	32,035	36,574	26,336	805,615
1986	25,986	32,035	36,574	26,335	797,629
1987	25,916	32,035	36,574	26,268	792,689

TABLE 18

AVERAGE SALARIES & WAGE BILL (+8% INFLATION)(2) USING LEAVING RATE PROJECTION 1

1978	$25,844	$34,598	$39,499	$26,257	$949,637
1979	28,251	37,366	42,659	28,685	1,033,079
1980	30,920	40,355	46,072	31,378	1,113,228
1981	33,912	43,583	49,758	34,397	1,187,238
1982	37,295	47,070	53,738	37,810	1,251,646
1983	40,895	50,836	58,037	41,444	1,316,760
1984	44,507	54,902	62,680	45,099	1,395,053
1985	48,106	59,295	67,695	48,747	1,491,135
1986	51,946	64,038	73,110	52,644	1,594,461
1987	55,951	69,161	78,959	56,712	1,711,352

(1) No change in 1977 salary grid.

(2) Salary grid adjusted by inflation factor.

Source: Projections derived from Teacher Cost Model, developed by G.S. Tracz and W.A. Burtnyk.

TABLE 19

COMPUTER WAGE MODEL FOR SECONDARY SCHOOL
AVERAGE SALARIES & WAGE BILL (ZERO INFLATION)(1) USING LEAVING RATE PROJECTION 2

YEAR	AVERAGE SALARY OF				TOTAL WAGE BILL (thousands)
	Teachers	Vice Principals	Principals	All Secondary	
1977	$23,601	$32,035	$36,574	$23,995	$869,012
1978	23,945	32,035	36,574	24,328	879,847
1979	24,262	32,035	36,574	24,633	887,138
1980	24,622	32,035	36,574	24,984	886,354
1981	25,051	32,035	36,574	25,403	876,802
1982	25,569	32,035	36,574	25,913	857,776
1983	26,009	32,035	36,574	26,346	837,040
1984	26,255	32,035	36,574	26,588	822,459
1985	26,312	32,035	36,574	26,645	815,044
1986	26,337	32,035	36,574	26,671	807,789
1987	26,287	32,035	36,574	26,623	803,369

TABLE 20

AVERAGE SALARIES & WAGE BILL (+8% INFLATION)(2) USING LEAVING RATE PROJECTION 2

1978	$25,861	$34,598	$39,499	$26,274	$950,234
1979	28,299	37,366	42,659	28,732	1,034,757
1980	31,017	40,355	46,072	31,472	1,116,550
1981	34,082	43,583	49,758	34,561	1,192,877
1982	37,569	47,070	53,738	38,074	1,260,353
1983	41,273	50,836	58,037	41,807	1,328,274
1984	44,997	54,902	62,680	45,568	1,409,546
1985	48,702	59,295	67,695	49,318	1,508,585
1986	52,647	64,038	73,110	53,315	1,614,770
1987	56,751	69,161	78,959	57,477	1,734,409

(1) No change in 1977 salary grid.

(2) Salary grid adjusted by inflation factor.

Source: Projections derived from Teacher Cost Model, developed by G.S. Tracz and W.A. Burtnyk.

TABLE 21

COMPUTER WAGE MODEL FOR SECONDARY SCHOOL

AVERAGE SALARIES & WAGE BILL (ZERO INFLATION)[1] USING LEAVING RATE PROJECTION 3

YEAR	AVERAGE SALARY OF				TOTAL WAGE BILL (thousands)
	Teachers	Vice Principals	Principals	All Secondary	
1977	$23,601	$32,305	$36,574	$23,995	$869,012
1978	23,913	32,305	36,574	24,297	878,740
1979	24,173	32,305	36,574	24,548	884,076
1980	24,453	32,305	36,574	24,820	880,560
1981	24,772	32,305	36,574	25,135	867,536
1982	25,147	32,305	36,574	25,508	844,367
1983	25,451	32,305	36,574	25,811	820,050
1984	25,578	32,305	36,574	25,940	802,415
1985	25,544	32,305	36,574	25,911	792,575
1986	25,498	32,305	36,574	25,869	783,491
1987	25,399	32,305	36,574	25,774	777,752

TABLE 22

AVERAGE SALARIES & WAGE BILL (+8% INFLATION)[2] USING LEAVING RATE PROJECTION 3

1978	$25,827	$34,598	$39,499	$26,241	$949,039
1979	28,196	37,366	42,659	28,633	1,031,186
1980	30,803	40,355	46,072	31,267	1,109,251
1981	33,701	43,583	49,758	34,196	1,180,270
1982	36,949	47,070	53,738	37,479	1,240,650
1983	40,387	50,836	58,037	40,959	1,301,313
1984	43,836	54,902	62,680	44,457	1,375,195
1985	47,280	59,295	67,695	47,959	1,466,997
1986	50,970	64,038	73,110	51,712	1,566,199
1987	54,834	69,161	78,959	55,644	1,679,104

[1] No change in 1977 salary grid.

[2] Salary grid adjsuted by inflation factor.

Source: Projections derived from Teacher cost Model, developed by G.S. Tracz and W.A. Burtnyk.

TABLE 23

COMPUTER WAGE MODEL

BASIC CHANGES IN AVERAGE SECONDARY SCHOOL SALARY SCHEDULES WITH 8% INFLATION

YEAR	MINIMUM SALARIES				MAXIMUM SALARIES			
	Category 1	Category 2	Category 3	Category 4	Category 1	Category 2	Category 3	Category 4
	$	$	$	$	$	$	$	$
1977	12,558	13,129	14,340	15,058	21,312	22,353	25,070	26,696
1978	13,563	14,179	15,487	16,263	23,017	24,141	27,076	28,832
1979	14,648	15,314	16,726	17,564	24,858	26,073	29,242	31,138
1980	15,819	16,539	18,064	18,969	26,847	28,158	31,581	33,629
1981	17,085	17,862	19,509	20,486	28,995	30,411	34,107	36,320
1982	18,452	19,291	21,070	22,125	31,314	32,844	36,836	39,225
1983	19,928	20,834	22,756	23,895	33,819	35,471	39,783	42,363
1984	21,522	22,501	24,576	25,807	36,525	38,309	42,965	45,752
1985	23,244	24,301	26,542	27,871	39,447	41,374	46,403	49,412
1986	25,301	26,245	28,666	30,101	42,603	44,684	50,115	53,365
1987	27,112	28,344	30,959	32,509	46,011	48,258	54,124	57,634

Source: Projections derived from Teacher Cost Model, developed by G.S. Tracz and W.A. Burtnyk.

TABLE 24

COMPUTER WAGE MODEL
FOR WAGE BILL PER SECONDARY SCHOOL STUDENT

YEAR	ZERO INFLATION			PLUS 8% INFLATION		
	Projection 1	Projection 2	Projection 3	Projection 1	Projection 2	Projection 3
1977 (Actual)	$1,416					
1978	$1,434	$1,435	$1,433	$1,549	$1,550	$1,548
1979	1,451	1,453	1,448	1,692	1,695	1,689
1980	1,470	1,474	1,464	1,851	1,857	1,845
1981	1,492	1,499	1,483	2,029	2,039	2,017
1982	1,518	1,529	1,505	2,231	2,246	2,211
1983	1,541	1,554	1,523	2,445	2,466	2,416
1984	1,553	1,569	1,530	2,661	2,688	2,623
1985	1,554	1,572	1,529	2,876	2,910	2,829
1986	1,554	1,574	1,526	3,106	3,145	3,051
1987	1,550	1,571	1,521	3,346	3,391	3,283

Note: For assumptions, see footnotes to preceding Tables 17 to 22, inclusive.

Source: Projections derived from Teacher Cost Model, developed by G.S. Tracz and W.A. Burtynk.

The application of the "seniority principle" to determine job security will aggravate the situation, unless tempered by reference to specializations. To ameliorate the imbalances, reclassification and redeployment of teachers already on staff will have to be facilitated.[1] In addition, opportunities for upgrading, updating and retraining should be provided. These things can be done with good effect only if they are planned. A large part of that planning will be the systematic and uniform collection of data at school, board and provincial levels.

To deal gracefully with all these personnel problems we see coming we must do the best job we can at forecasting; we must estimate when the problems will come and how bad they will be -- and then we must propose something to do about them. I recommend that the Minister of Education request each school board to prepare (according to a prescribed format) and submit to his Ministry a five-year staffing plan for elementary and secondary schools. The plan should indicate anticipated patterns of losses, replacements and retrainings.[2] As indicated earlier, in my Final Report I will provide from our computer models the figures for the province as a whole which are necessary for the preparation of a provincial staffing plan that will estimate the demand and supply of teachers, including supply and demand by subjects for the secondary schools and a complete analysis of acquisitions and withdrawals for elementary and secondary schools.

I must emphasize the importance of doing this immediately. The plans should be available early enough to be of assistance to personnel planning in 1979. Moreover, it is a precondition for my next recommendation, that the Minister of Education request each board to prepare (according to a prescribed format) forecasts of its total salary bill, disaggregated by staff categories, for the years through 1982. The forecasts should be accompanied by statements of intended sources of revenue, assuming the 1978 level of provincial grant support adjusted

---

[1] We simply cannot ignore the specialized academic and professional qualifications of teachers when their assignments to positions are made -- seniority cannot serve alone, unaided and unqualified.

[2] These can begin with the estimates of enrolment prepared, by boards, for my Commission to the year 2001. They are available now in Xerox format for each board.

for inflation. At the same time, the boards should prepare forecasts of total operating expenditures for the years through 1982.

Again it should be emphasized that the utility of the documents produced is a function of how soon they are submitted. The financial forecasts must wait, of course, upon at least partial completion of the staffing plan. The financial forecasts should also be prepared soon enough to be of use in personnel and financial planning in 1979.

In the case of the staffing plan and the financial forecasts, the Ministry should explain that the requests for the five-year plan will be followed almost immediately by a request for a ten-year plan (using a different prescribed format) and that the plans and forecasts will have to be reviewed every year and revised where necessary.

Over the next eight to ten years of quite rapid decline in secondary school enrolments, the best hope for teacher employment security is systematic retraining and relocation abetted by appropriate plans and forecasts. But some other suggested very useful short-term or emergency tactics deserve mention here. They include early retirement incentives (with a change in the superannuation regulations to permit employment of retired teachers up to 100 teaching days in a year), leaves of absence, work sharing, part-time employment, permanent supply teaching, transfers and exchanges, and sharing of information about employment opportunities, in teaching and in related occupations.

These are all legitimate propositions. Their appropriateness is a matter of local conditions. However, I do want to sound a warning note about one popular proposal, early retirement. Most of the proposals for it usually involve reducing one public budget at the expense of another. In any case, the costs will be high, especially for the most attractive proposals, which are never actuarially sound. If they are resorted to, the inevitable result is large increases in contributions by those paying into the plan or the support of large numbers of employable retired persons at the taxpayers' expense. This is hardly a politically

feasible tactic for teachers at this time. Besides, demography is against us. The ratio of retirement-age people to prime labour force people is increasing and promises to be the next big demographic problem. As teachers move to reduce the pressures on them from one demographic-based problem, they ought not to hurry society into the next one.

I have commissioned a number of studies of the Teachers' Superannuation Fund with special reference to the total cost of these and other benefits and the rates of contribution required to maintain them in these days of rapid inflation. I am also following with interest the deliberations of the Royal Commission on Pensions and sincerely hope its findings will be released in time to be used in relation to pensions in education. Our own Working Papers on these topics will be released shortly. If changes have to be made to ensure actuarial soundness of that Fund, the sooner they are introduced the better.

There will be, as I have indicated here, many problems associated with declining enrolments that should be recognized as personnel problems. I have several recommendations for immediate action that should ease some of the pain that will be unavoidable in some circumstances.

I recommend that the Ministry of Education prepare and distribute to school boards and to local and provincial employee associations a brochure outlining all the alternatives to dismissal. This assignment may be undertaken by the Ministry itself or given to the Education Relations Commission. The publication should deal with the protection of fringe benefits of employees whose employment may be jeopardized and the mechanisms for facilitating re-employment in other schools or other boards. Finally, the publication should give objective information on the present and projected conditions of the Teachers' Superannuation Fund as background information for retirement-related tactics of responding to the need for staff reduction.

I have said that to date a relatively small number of teachers has been released and I have maintained that the number will likely continue

to be low. Nevertheless some teachers will have to be dismissed. The personal difficulties can be minimized if we have appropriate, well-planned policies. These policies will serve best if they and all related procedures are clearly specified by each board and are understood by all staff. I recommend that the Ministry encourage each board in the province which has not already done so to prepare, publish and distribute to its staff and file with the Minister of Education or with the Education Relations Commission a statement of the policies and procedures of the board pertaining to redundant staff. The professional associations of teachers, i.e., The Ontario Teachers' Federation, its affiliates and their members can play a major role in assisting each other and the others with this problem over the next very difficult ten years. I have every reason to believe that they will do so.

In accord with the ideas on the new politics of education discussed in the section entitled Administration, I suggest that boards and teachers' associations include in collective agreements clauses concerning the criteria for identifying surplus teachers, with special references made to seniority and its qualifiers.

I recommend that the Ministry of Education promote the distribution of analyses of "job security" and "redundancy" clauses in negotiations. In this regard I also recommend that the Ministry seek clarification of the legal precedence of individual contracts and related clauses in collective agreements.

I sincerely hope that all parties will cooperate wholeheartedly (and in particular at the local level) in efforts to relieve teachers and other school staff of any unnecessary financial hardship and losses. By giving a little here and there, exercising our imagination and ingenuity and showing understanding and even some faint traces of love of our fellow man, we can save a lot of grief for a lot of worthy people.

RECOMMENDATIONS

1) Request each school board to prepare (according to a prescribed format) and submit to the Ministry a five-year staffing plan for elementary and secondary schools. The plan should indicate anticipated patterns of losses, replacements and retrainings and should be available early enough to be of assistance to personnel planning in 1979.

2) Request each board to prepare (according to a prescribed format) forecasts of its total salary bill, disaggregated by staff categories, for the years through 1982. The forecasts should be available for use in 1979 and be accompanied by statements of intended sources of revenue assuming the 1978 level of provincial grant support adjusted for inflation. They should also include projections of total operating expenditures.

3) Prepare and distribute to school boards and to local and provincial employee associations a brochure outlining all the alternatives to dismissal. This assignment may be undertaken by the Ministry itself or given to the Education Relations Commission. The publication should also deal with the protection of fringe benefits of employees whose employment may be jeopardized and the mechanisms for facilitating re-employment in other schools or other boards. In addition, the publication should give objective information on the present and projected conditions of the Teachers' Superannuation Fund as background information for retirement related tactics of responding to the need for staff reduction.

4) Encourage each board in the province which has not already done so to prepare, publish, distribute to its staff and file with the Ministry or with the Education Relations Commission a statement of the policies and procedures of the board pertaining to redundant staff.

5) Promote the distribution of analyses of "job security" and "redundancy" clauses in negotiations and seek clarification of legal precedence of individual contracts and related clauses in collective agreements.

7. School Facilities

As has been pointed out, not all school boards face declining enrolment. In fact several will experience increases at a rate of 5 to 15 percent per year for some time. Other boards will probably continue to have a very stable enrolment for years. Accordingly, there will be great variation across the province, from large numbers of vacant schools and classrooms for some boards to overcrowded facilities and portable classrooms and other temporary facilities for other boards. Thus, the overall provincial picture might be misleading. Under these circumstances each board must study and assess its own situation and needs and determine for itself what the future holds.

This point is most striking in the case of physical facilities, the buildings and sites and their equipment, plus, in many instances, the transportation system and maintenance services needed. These are important public assets and decisions taken about them will affect the welfare and future of a whole community. The closing of neighbourhood schools has proven to be one of the most contentious and controversial issues facing school boards, not only in Ontario but throughout Canada and the United States. Fortunately, on the basis of their own and others' experiences, some boards have developed policies and procedures which seem to work well and which we may use as guides to action.

A considerable body of literature already exists concerning methods of dealing with school buildings which become vacant, or partly vacant, due to enrolment declines. This Commission's Information Bulletin #1 and the Ministry of Education research report entitled "Meeting Problems of Declining Enrolment", Chapter 3, Rideout, et al., both contain a good deal of data which could be useful in setting up policies dealing with surplus space. In the final analysis, of course, the local school board must itself make the hard decisions.

There will be times when economy dictates the closing of a school, in whole or in part, especially in the large centres. It may not even be a single school being considered, but one or more of a "family" of schools. For a number of social and psychological reasons, we must

give some thought to when and how we go about considering closings and what new uses might be made of the land and buildings. Planning for closings must be done well in advance of the day when any final decision is to be made. Many school boards have already begun to make comprehensive forecasts of enrolment, space and costs on a five-year or even a ten-year basis. Moreover, they have developed clear and specific policies and sets of procedures, leading to a decision on closure, which they and their staffs follow step by step. They have made these widely known to the communities involved and they work closely with local residents in preparing realistic plans. Officials who have been through such procedures tell me that often the best recommendations for action come from the local communities.

To do the necessary background demographic and town planning studies, larger boards have employed a planner on a full-time or part-time basis, usually one with a background in geography who is trained in demographic investigations and in presenting the results in an understandable form to the board, its staff and to the public. Such boards believe the costs of these specialized employees to be more than offset by savings realized from orderly approaches to emerging problems. A skilled planner can predict many of the problems that will arise and systematically collect and organize the data on which boards and their administrators can base their long-term decisions with the best hope of avoiding costly errors.

Most small school boards cannot afford the full-time services of a professional planner, but it would be possible and reasonable for several boards to employ jointly such a person. Other alternatives would be to purchase the services from a commercial consulting firm or from a larger school board, or for the Ministry of Education to supply planning assistance to the boards. Another strategy is to have one of the board's supervisory officers with an interest in and some knowledge of the field take a special course in planning (normally of only a few weeks duration). Training of this kind is available in several universities and considerable work has already been done along these lines as part of the regular program of the Department of Educational Planning at the Ontario Institute

for Studies in Education.[1] These efforts could be expanded at OISE without the expenditure of large amounts of money and at very minimal costs to the school boards.

Information and data of the type necessary for facilities planning (as well as for personnel and financial planning) is needed in all boards and by the Ministry of Education. The gathering and processing of this material is already commanding increasing attention and resources in many boards. This development could be left to boards' initiative, but I believe it would be to everyone's advantage if the development of planning capacity at the board level were encouraged in a systematic fashion. I believe the Ministry of Education should take the initiative here. I recommend that the Ministry of Education ask each board to submit to the Ministry this year a five-year facilities plan (with a prescribed format) which includes enrolment projections by grades and anticipated facilities additions and disposals. It should be emphasized that the plan is to be updated annually and the updated annual version submitted as a separate section of the June report of the school board to the Ministry.

The information provided by the updated projections should be shared with parents, teachers and municipal authorities, all of whom should be made aware of the boards' plans as they are developed. In some cases it will be advisable to establish community involvement committees reporting to the board.

Projections should indicate well ahead of time the neighbourhoods and communities where schools and classrooms will likely become surplus. In many cases the sites of schools to be closed will be in "good speculation" areas where the future value of land may be much higher than it now is. It will be surprising if, even under continuing declining enrolments, we do not occasionally face the irony, due to unpredictable shifts of population, of needing to reopen schools where they had been closed five to fifteen years before. Repurchasing land

---

[1]The Commission has used some of the local studies prepared by the students at present enrolled there and will be publishing several of them as examples of planning exercises related to problems of declining enrolments at the board level.

at inflated cost will be a very unpopular undertaking. I suggest, therefore, that boards make every effort to lease on a long-term basis (with appropriate recovery clauses) the buildings and sites it declares redundant. I also recommend that the Ministry of Education ask each board to prepare for public distribution as well as for submission to the Ministry a statement of its policies and procedures regarding transportation, possible or anticipated school and classroom closings and the use of space no longer needed for instructional purposes.

To encourage boards to undertake this task immediately, I recommend that a small section of the Ministry of Education be assigned the task of assisting board personnel in the preparation of these projections and plans. The assistance could be provided directly or through contracting of services from such sources as OISE staff, consulting firms and universities. Each plan submitted should be evaluated in the Ministry and appropriate changes recommended. It would be advisable also, and extremely helpful to the school boards, for the Ministry to appoint to each of its regions an officer whose major duties would be to work closely with the section in the central offices of the Ministry providing this planning service and to assist directly those boards in his region requiring guidance in developing their own projections and plans. One advantage to be hoped for from this Ministry participation is the promotion of coordination and cooperation among overlapping and neighbouring boards.

Finally we must deal with the fact that sometimes conditions will indicate that sale of sites is the appropriate thing to do and that the disposal should not be postponed. The propensity of boards to do so has been affected by the associated "negative grant", which requires some appreciable part (sometimes a very large part) of the proceeds to be returned to the province. I am not at this point offering a final recommendation regarding the negative grant. But I recommend that for the time being there be a continuation of the moratorium for 1978 and 1979 in the application of the negative grant, with current provisions for the use of proceeds to continue until a definitive plan on the use of proceeds from building and site disposals is made.

RECOMMENDATIONS

1) Request each board to submit to the Ministry this year a five-year facilities plan (with a prescribed format) to include enrolment projections by grades and facilities additions and disposals.

2) Request each board to prepare for public distribution as well as for submission to the Ministry a statement of its policies and procedures regarding transportation, possible or anticipated school and classroom closings and the use of space no longer needed for instructional purposes.

3) Assign a small section of the Ministry the task of assisting boards in preparing these projections and plans.

4) Continue for 1978 and 1979 the moratorium in the application of the "negative grant" associated with the disposal of school facilities and continue current provisions for the use of proceeds until a definitive plan on the use of such proceeds is made.

POSTSCRIPT

My First Interim Report was a presentation of data and information pertaining to declining enrolments and a partial analysis of related emerging education and public policy issues. It was the product of the first stage of a year-long process of education for teachers, parents and citizens of Ontario and especially for me in my role as Commissioner. That process has continued. This Second Interim Report and a practically completed Final Report are its latest products.

What we in Ontario perceive to be the challenges and problems of enrolment declines are very nearly the same as those perceived by many other jurisdictions on this continent and in nearly all other parts of the industrialized world. In all cases there are no problems that apply to the education sector exclusively. What we all face are an array of public policy issues emanating from demographic changes. Such issues are inevitably manifested as public finance problems. In this second report it is apparent that I am becoming increasingly concerned with the financial challenges in these times characterized by declining enrolments, inflation, high unemployment and less than satisfying economic growth. Actually, inflation is our big problem, not declining enrolments which, it could be argued with some justification, are part of the solution to the economic problem. Finance will likely continue to be my prime concern in the Final Report, which will contain all my arguments, conclusions and recommendations. It ought not to be a long report, because all the background materials which will have influenced it will already have been published. The first draft will be completed by August 31, 1978. That was the date by which I had intended to complete all the work of the Commission. But I am experienceing difficulty in getting some up-to-date data, particularly pertaining to education costs and expenditures. I fully intend to incorporate some data into my Final Report that I do not yet have even at this late date. For this reason I now expect that my Final Report will not be revised, edited, printed and ready for distribution until later in the fall.

U S DEPARTMENT OF HEALTH,
EDUCATION & WELFARE
NATIONAL INSTITUTE OF
EDUCATION

THIS DOCUMENT HAS BEEN REPRODUCED EXACTLY AS RECEIVED FROM THE PERSON OR ORGANIZATION ORIGINATING IT. POINTS OF VIEW OR OPINIONS STATED DO NOT NECESSARILY REPRESENT OFFICIAL NATIONAL INSTITUTE OF EDUCATION POSITION OR POLICY

RAPPORT PRÉLIMINAIRE Nº 2

LA BAISSE DES EFFECTIFS SCOLAIRES

PROBLÈMES CRITIQUES ET RECOMMANDATIONS POUR UNE ACTION IMMÉDIATE

"PERMISSION TO REPRODUCE THIS MATERIAL HAS BEEN GRANTED BY

B. M. Hildebrand

TO THE EDUCATIONAL RESOURCES INFORMATION CENTER (ERIC)."

EA 013 307

Commission d'enquête sur la baisse des effectifs dans les écoles de l'Ontario

R. W. B. Jackson
Commissaire

Howard B. Henderson
Secrétaire général

252 ouest rue Bloor
Toronto, Ontario
M5S 1V6

Table des matières

Remerciements i

Lettre accompagnant la remise du rapport ii

Avant-propos v

SECTION A: Contexte démographique et financier

1. Quelques projections démographiques récentes et leurs répercussions sur les effectifs scolaires 2

2. Revenus et dépenses des conseils scolaires 21

SECTION B: Problèmes critiques et recommandations pour une action immédiate

Introduction 45

1. Structure du système scolaire 46
2. Financement scolaire 55
3. Programmes 64
4. Administration 71
5. Formation des maîtres 77
6. Personnel 99
7. Installations 116

Postface 121

Remerciements

Ce rapport préliminaire n° 2 est le fruit d'un travail d'équipe. Je tiens à remercier particulièrement les présidents des différents comités, MM. Michael Connelly, Howard B. Henderson et John Holland, ainsi que les membres de leurs équipes pour leurs suggestions et leurs conseils. Je remercie également M. Edward Hickcox et son personnel, et le professeur Vernon S. Ready, de l'université Queen's. Les données démographiques et financieres ont été préparées, avec l'exactitude et le souci du détail qu on lui connaît, par M. Saeed Quazi et son équipe de chercheurs. Je me suis évidemment largement inspiré des opinions exprimées dans les mémoires présentés à la Commission et lors des audiences publiques, et notamment des séries de documents de travail dont la plupart ont déjà été publiés et distribués.

Je remercie particulièrement le personnel de Statistique Canada qui nous a aimablement fourni les différentes séries de données dont nous avions besoin en les présentant comme nous l'avions demandé, et notamment les fonctionnaires qui nous ont envoyé certains renseignements à intervalles réguliers.

Je veux également exprimer toute ma gratitude au personnel de la Commission, dont la compétence et le dévouement ne se sont pas démentis, malgré de trop nombreuses heures de travail supplémentaires. Je remercie en outre le personnel, notamment le personnel administratif, de l'Institut d'etudes pédagogiques de l'Ontario (OISE), dont l'aide nous a été très précieuse.

Il va de soi que j'assume la pleine et entière responsabilité des opinions et points de vue exprimés dans ce rapport préliminaire, des recommandations présentées et des erreurs et omissions qui s'y seraient glissées.

Lettre d'envoi

31 juillet 1978

Monsieur Thomas L. Wells
Ministre de l'Education
Province de l'Ontario
Edifice Mowat, 22e étage
Queen's Park
Toronto (Ontario)
M7A 1L2

Monsieur le Ministre,

Comme je l'avais promis dans mon premier rapport préliminaire, terminé le 28 février 1978 et publié au début de mai, la première version de mon deuxième rapport préliminaire, communément appelé Livre blanc, était terminée le 31 mai dernier. Mais de nouveaux renseignements me sont parvenus entre-temps sur les projections concernant les effectifs scolaires jusqu'en 2001, les revenus et dépenses en éducation, la mobilité des enseignants et l'emploi des finissants des établissements de formation des maîtres en 1977-1978. J'ai donc jugé bon d'apporter à mon rapport des révisions importantes. En outre, j'en ai retardé la présentation en me fondant sur l'avis de plusieurs administrateurs influents des conseils scolaires, dont je respecte l'opinion et le jugement. Comme les données présentées par la suite le démontrent, ce retard était justifié. En effet, il ne fait pas de doute que la situation sera beaucoup plus sérieuse et prolongée que nous l'avions d'abord cru. Certaines mesures devront donc être prises par le gouvernement le plus tôt possible.

Je me suis donc écarté de mon plan original, qui était d'analyser les problèmes découlant de la réduction des effectifs scolaires et d'apporter des suggestions pour les résoudre, m'attachant surtout maintenant à décrire les problèmes qui m'apparaissent actuellement les plus importants et à présenter des recommandations en vue d'une action immédiate susceptible de favoriser la stabilité du système scolaire pendant que nous préparerons des politiques à long terme. En raison de ces changements, ce rapport déborde les cadres d'un Livre blanc, qui ne propose habituellement pas d'actions immédiates. Mais le problème m'a paru suffisamment sérieux pour mériter une attention immédiate et commander une action rapide.

J'ai donc éliminé de ce rapport l'expression "Livre blanc", et les recommandations sur les solutions à long terme seront contenues dans mon Rapport final.

Je suis très conscient, monsieur le Ministre, que ces différents problèmes ne sont pas indépendants les uns des autres et qu'une décision concernant l'un d'entre eux déterminera dans une certaine mesure les solutions aux autres problèmes. En outre, il est par trop évident que les problèmes scolaires ne peuvent être étudiés que dans leur contexte global. Tous les services publics font face aujourd'hui au même défi: maintenir un rendement élevé malgré l'impossibilité d'accroître les revenus en fonction des dépenses, tout en faisant les réaménagements nécessaires pour s'adapter aux nouvelles réalités socio-démographiques. Les mesures qui permettront de maintenir ou d'améliorer la qualité de l'enseignement seront déterminées en grande partie par les choix politiques que nous ferons dans d'autres domaines, notamment en matière de fiscalité, de relations financières intergouvernementales, de stabilisation des prix et de l'emploi, de caisses de retraite et autres services publics très onéreux, tels que la santé et les services sociaux. Par ailleurs, les décisions dans ces domaines seront influencées par les décisions en matière scolaire.

Ces problèmes sont tous reliés entre eux, mais il existe une priorité naturelle que l'on ne peut ignorer. Mentionnons en premier lieu la place prépondérante des facteurs humains par rapport aux considérations d'ordre matériel, et dans cette catégorie l'importance particulière de l'intérêt de nos enfants.

Je suis parfaitement conscient que le choix de nos priorités doit obéir à certaines contraintes, dont les plus évidentes sont d'ordre économique et financier, sans oublier les perceptions différentes et les intérêts contradictoires des divers groupes de notre société. Dans bien des cas, nous devrons recourir à des compromis, au risque de ne pas satisfaire entièrement les différents intéressés.

Mais ce sont là des tâches que nous devons entreprendre et des risques qu'il nous faut accepter, à commencer par moi-même. Nous vous présentons donc un choix de recommandations que vous analyserez à la lumière des intérêts de la population. Vous les accepterez ou les écarterez, remplaçant certaines d'entre elles par vos propres recommandations.

J'ai confiance que nous trouverons des solutions aux problèmes découlant de la réduction des effectifs scolaires. Une partie de la solution viendra de la réévaluation de l'importance de ce phénomène. La qualité de certains programmes en souffrira, mais la qualité fondamentale de notre système scolaire n'en sera pas affectée. En effet, comme je l'ai souligné depuis le début, nous ne faisons pas face à un désastre, mais nous avons plutôt une possibilité exceptionnelle d'innover en choisissant, selon une série de critères donnés, parmi les innombrables solutions possibles, celles qui sont les meilleures.

Puissent nos choix être faits sagement et lucidement, pour l'amour de nos enfants et de nos petits-enfants, ainsi que dans notre propre intérêt. Au moment où ma tâche tire à sa fin, je suis heureux de n'avoir rien négligé pour divulguer tous les renseignements qui me sont parvenus. Cette façon de procéder a pu être parfois embarrassante, mais nous savons au moins que les enseignants, commissaires, parents et autres sont maintenant au courant des faits et de leurs incidences sérieuses sur tous les aspects de notre vie. Aussi, au moment de prendre une décision, chacun disposera en dernière analyse des mêmes renseignements, connaissances et expériences, ce qui lui permettra de faire le choix le meilleur et le plus approprié.

Veuillez agréer, monsieur le Ministre, l'assurance de mes sentiments les plus distingués.

Robert W.B. Jackson
Commissaire

AVANT-PROPOS

Depuis la publication de mon premier rapport préliminaire, la Commission a reçu et analysé plusieurs études sur de nouvelles recherches et un grand nombre de rapports écrits présentés par des particuliers, des associations, des conseils scolaires et divers autres groupes. J'ai également entendu un grand nombre de personnes lors des audiences de la Commission à travers la province. Cela m'a permis de toucher du doigt la confusion et le malaise qui règnent chez les enseignants, les administrateurs et les responsables des politiques scolaires.

Ces personnes ont déjà montré qu'elles sont prêtes à réviser leurs propres plans de carrière dans l'enseignement ou les services publics pour s'adapter à l'évolution du rôle et des conditions du système scolaire public. Habituées à un certain climat d'incertitude, elles trouvent cependant très difficile de vivre avec la crainte de voir soudainement leurs ressources réduites, l'incertitude touchant les demandes futures et l'absence de politiques provisoires qui leur permettraient de passer sans heurt à une échelle différente d'activités et de faire les réaménagements qui s'imposent.

Cette incertitude et cette confusion ajoutent aux problèmes découlant de la baisse des effectifs scolaires et des conditions financières différentes. Certains de ces problèmes doivent être réglés immédiatement. C'est pourquoi j'entreprends maintenant ce qui me semble la raison d'être du rapport final: présenter des recommandations. Comme les problèmes ont été étudiés plus ou moins séparément et que je n'ai pas terminé d'assimiler l'information contenue dans les mémoires et les rapports de recherche, il se peut que certaines des recommandations en vue d'une action immédiate soient différentes de celles que je présenterai dans mon rapport final comme solutions à long terme aux mêmes problèmes. Je souhaite que les réactions aux recommandations actuelles deviennent une autre source de renseignements qui influeront sur les recommandations finales.

La première partie de ce rapport traite de la démographie (étude de l'origine de la demande de services de notre système scolaire) et du financement public (qui permet de répondre à ces demandes). L'analyse qui y est présentée a pour objet d'attirer l'attention sur les relations entre les politiques fiscales, les subventions et les dépenses, et les différentes façons de régler nos problèmes.

La deuxième partie du rapport traite de sept aspects de l'administration scolaire: (1) structure, (2) financement, (3) programmes, (4) administration, (5) formation des maîtres, (6) personnel et (7) installations. Les recommandations qui y sont faites visent d'abord à encourager la discussion de certains problèmes et à susciter des réactions immédiates de la part du gouvernement provincial et des conseils scolaires, en vue d'apporter quelques améliorations à court terme sans attendre l'élaboration de politiques plus globales.

Les répercussions de la réduction des effectifs scolaires, surtout les plus directes, constituent la préoccupation principale de ce rapport intérimaire. Nous laisserons aux historiens et sociologues de demain le soin d'étudier le phénomène d'ensemble des conséquences directes et indirectes de la réduction des effectifs scolaires et de la diminution du nombre de jeunes.

La diminution du nombre d'enfants et la réduction des effectifs scolaires qui en résulte ont des répercussions importantes sur le développement socio-économique de notre province et de notre pays. Parallèlement, les développements socio-économiques déterminent les conditions dans lesquelles nos écoles fonctionnent et les responsables de nos politiques scolaires travaillent. Il ne m'appartient pas de déterminer les relations exactes de cause à effet dans ce cas particulier. Qu'il me suffise de souligner le rapport entre la réduction des effectifs scolaires et le ralentissement de notre économie qui a caractérisé le milieu et la fin de cette décennie.[1] A l'exception d'une légère diminution dans les premières années du niveau élémentaire vers la fin des années 1960 et le début des années 1970, la baisse des effectifs a coïncidé avec le début d'une période de récession économique.

---

[1] Voir David Foot, "Resources and Constraints: Public Education and the Economic Environment in Ontario 1978-1987". Document de travail n° 1, CODE, 1978.

Malheureusement, nous n'avons pas encore trouvé le moyen d'isoler nos systèmes scolaires du contexte socio-économique dans lequel ils évoluent. Ce contexte fait partie de ce que l'on appelle souvent le "monde réel", que l'on accuse souvent le monde scolaire de ne pas remarquer ou apprécier. Pourtant, ce dernier n'a jamais ignoré ou n'a jamais pu ignorer ce qui se passe dans le monde, mais on ne peut nier qu'actuellement les conditions dans lesquelles le monde scolaire évolue sont très sensibles aux changements socio-économiques.

Nous vivons, comme toujours, dans un monde de contraintes; dans un avenir prévisible, celles qui nous causeront le plus de maux de tête seront sûrement d'ordre économique et financier, et échapperont probablement complètement au contrôle des autorités scolaires, voire des responsables des politiques scolaires à tous les niveaux. Nous sommes donc en droit de nous demander si ces responsables et leurs conseilleurs, à quelque niveau et dans quelque domaine que ce soit, peuvent nous faciliter les choses.

Comme on peut s'y attendre, certains économistes sont plus optimistes que d'autres concernant l'avenir immédiat et à long terme de l'Ontario et du Canada. Certains prédisent que nous sommes au bord d'une régression très grave ou même au début d'une longue période de revers économiques. Je ne sais pas s'il est approprié ou non d'utiliser une expression aussi forte que "récession" pour parler de l'état insatisfaisant de notre performance économique actuelle, ou "dépression" pour parler de certaines prédictions pessimistes. Mais je n'hésite pas à admettre que les temps sont difficiles, du moins si l'on tient compte de deux indicateurs importants du malaise économique actuel, l'inflation et le chômage. Les temps seront même de plus en plus difficiles. Avec l'oeil du démographe qui regarde la foule de jeunes adultes prêts à entrer sur le marché du travail, je ferais cette même prédiction, sans attendre les projections des économistes.

Dans l'administration de nos conseils scolaires et l'élaboration de nos politiques scolaires, nous devons tenir compte de ces réalités autant que dans les autres domaines. Pour une certaine période de temps, peut-être même une longue période, nous devrons nous adapter à un ralentissement de l'économie, à l'érosion du dollar et à un taux de chômage sans précédent. Même les palliatifs auxquels nous avons recours pour mieux nous adapter, tels que l'indexation, un

salaire minimum plus élevé et des politiques plus libérales d'assurance-chômage doivent être soigneusement contrôlés si nous ne voulons pas envenimer le mal. Enfin, nous devons admettre la possibilité d'une inflation "réelle" qui, sans être semblable à celle qu'a connue l'Allemagne au début des années 1920 ou la Chine en 1949, n'en demeure pas moins aussi dramatique, avec un taux d'inflation dépassant 10 pour cent, que celle qui a frappé tant de pays depuis dix ans. Aucune contrainte n'apparaît de plus mauvais augure que celle découlant de l'inflation. Ironiquement, comme d'autres entreprises de services publics, l'éducation doit s'attendre à des problèmes découlant non seulement de l'inflation elle-même, mais également des politiques et stratégies mises sur pied dans l'intention de la combattre.

Je suis convaincu que nous réussirons à régler nos problèmes socio-économiques actuels et que notre système scolaire public continuera de servir efficacement la population de l'Ontario longtemps après que les problèmes actuels seront entrés dans l'histoire. Mais il devient de plus en plus évident que la lutte sera plus difficile que nous ne l'avions cru et que toutes les couches de la société devront en partager les coûts et les tribulations, autant que les avantages. Personne, pas même les enseignants ou autres éducateurs des différents niveaux du système scolaire, ne peut espérer en sortir indemne. Chacun devra, par des efforts soutenus, planifier des solutions de rechange pour s'assurer qu'il reçoit ce qui lui est dû, mais personne ne peut s'attendre à être complètement à l'abri des inconvénients qu'entraîne l'adaptation à une ère nouvelle.

De façon étonnante, il semble que les rapports positifs et optimistes sur les politiques scolaires étaient à l'ordre du jour jusqu'à tout récemment. Il ne s'est écoulé que six ans depuis la publication du rapport albertain "A Future of Choices: a Choice of Futures", de la Commission Wally Worth. Il y a à peine dix ans que le rapport prospectif "Living and Learning", sur les buts et objectifs de l'éducation, publié par la Commission Hall-Dennis de l'Ontario, parlait de ce que devrait être l'expérience du système scolaire de l'Ontario, sans guère traiter des difficultés d'adaptation aux conditions économiques. Mais ni la "vision" de Worth, ni celle de Hall-Dennis n'étaient inexactes à cette époque. Elles étaient au contraire réalistes et ont probablement contribué grandement à une saine évolution des politiques et des pratiques en matière scolaire dans leurs provinces respectives.

Si l'économie des années 1970 avait été aussi effervescente que celle des années 1960, nous travaillerions probablement encore à améliorer l'enseignement avec le même enthousiasme et la même ardeur. Néanmoins, comme l'argent n'est pas gratuit et que les taxes ne sont jamais populaires, même en période de prospérité, il y aurait quand même eu plusieurs décisions difficiles à prendre en raison de la réduction des effectifs scolaires. Mais l'existence d'un meilleur contexte économique nous aurait sûrement permis de nous concentrer davantage sur l'amélioration de la qualité de l'enseignement, et un peu moins sur l'adaptation aux conditions nouvelles.

Je n'ai pas à recommander des politiques pour une entreprise de services publics en expansion dans un contexte économique dynamique, mais j'ai déjà eu à m'occuper de planification dans un tel contexte. Je ne cache pas qu'une tâche semblable est plus facile que dans un contexte de restriction, d'autant plus que notre avenir socio-économique, du moins pendant les dix prochaines années, semble dépendre de dirconstances intérieures et extérieures indépendantes de notre volonté. Comme nous ne pouvons les changer, nous devons nous y adapter; mieux encore, nous devons nous y adapter avant d'être en mesure de les changer, ou même de façon à pouvoir les changer.

L'une des conséquences socio-économiques les plus néfastes de la réduction des effectifs scolaires a été la disparition d'un débouché important pour un grand nombre de jeunes bien formés, qui coïncidait avec une diminution des emplois dans la fonction publique. Cela signifie que de jeunes universitaires ont été les premiers à souffrir des "nouvelles réalités". Dans un avenir rapproché, un nombre de plus en plus grand de nouveaux diplômés de nos universités se disputeront des postes de moins en moins nombreux dans les emplois traditionnels. C'est une des raisons pour lesquelles il est important qu'un rapport fait en 1978 sur l'éducation accorde une plus grande attention aux relations entre l'école, l'économie et la société, même si cela doit se traduire par une diminution de l'importance de ce qui se passe à l'école.

Il ne faut pas se surprendre de la colère et de la révolte de nos jeunes. Même si les manifestations de cette colère n'ont pas la violence des explosions des années 1960 et du début des années 1970, dont l'origine était différente, elles nous donnent bien des raisons d'être inquiets. Les jeunes adultes

sont plus instruits (ou le sont en plus grand nombre) que leurs aînés. Leurs attentes sont, ou du moins ont été jusqu'à récemment, très élevées, mais il semble qu'ils aient moins de patience et de tolérance. On constate déjà des explosions de colère diffuse et, ce qui est pire, un sentiment malsain de dépression et de défaitisme qui se généralise.

Si les frustrations de ces jeunes sont aussi intenses qu'elles m'apparaissent, il y a tout lieu de craindre des manifestations dangereuses. Pour réduire ce danger, je recommande une stratégie en deux étapes: tout d'abord, expliquer très franchement les conditions, les contraintes et les options auxquelles les responsables des politiques doivent faire face; puis, choisir rapidement les solutions qui présentent pour les jeunes les meilleures possibilités de faire face à la conjoncture économique et politique actuelle et de profiter de leur propre initiative et de leur travail.

Le mécontentement, les frustrations et les déceptions que je viens de mentionner ne sont pas uniquement le lot des jeunes finissants ou des jeunes travailleurs. Au cours des audiences de la Commission, j'ai aussi senti parmi les enseignants un degré de découragement, voire de désespoir devant le choc initial causé par la réduction des effectifs scolaires, la stagnation économique et l'inflation. Les jeunes enseignants (et la plupart d'entre eux sont plutôt jeunes), constatant qu'ils se trouvaient dans des conditions qui "n'étaient pas censées se produire", réagissaient avec incrédulité. Il est évident qu'ils n'avaient jamais envisagé la perspective de se retrouver eux-mêmes en chômage.

Je suis heureux de mentionner que durant les mois au cours desquels la Commission a été à l'oeuvre, nous avons pu observer un changement d'attitude chez plusieurs enseignants. Aujourd'hui, la réduction des effectifs scolaires, les contraintes économiques et le surplus de personnel sont rarement contestés. Nous avons constaté une détermination d'étudier tous les aspects de cette nouvelle situation et d'aider à mettre sur pied les meilleurs projets -- pour les élèves, les enseignants, les parents et les contribuables de l'Ontario. Cette nouvelle attitude a été énergiquement mise de l'avant par l'Ontario Teachers' Federation et ses associations affiliées. Ce changement constitue la manifestation la plus heureuse qu'il m'ait été donné de voir cette année, et si les travaux de cette Commission y sont pour quelque chose, je n'aurai pas perdu mon temps.

SECTION A: Contexte démographique et financier

Quelques projections démographiques récentes et leurs répercussions sur les effectifs scolaires

L'établissement de prévisions sur les effectifs scolaires doit tenir compte de deux variables importantes, essentielles à toute projection démographique: la migration nette et la fécondité.

Nous avons analysé trois projections démographiques établies par Statistique Canada sur la base de niveaux de migration nette que nous avions déterminés pour l'Ontario. En les combinant à trois schémas possibles de fécondité, nous avons pu établir par ordinateur neuf projections démographiques jusqu'à l'an 2001, qui indiquent la population par groupes d'âge et la population totale.

Deux projections de la migration nette sont fondées sur des possibilités qui semblent vraisemblables -- environ 25 000 et 50 000 immigrants par année; la troisième hypothèse retient une immigration nette (interprovinciale et internationale) nulle. En plus de permettre de vérifier les deux autres hypothèses, cette dernière projection, dont l'intérêt est surtout théorique, montre quelle serait la situation si, pour une raison imprévisible, nous ne pouvions accroître nos effectifs par le moyen traditionnel de l'immigration. Cette hypothèse n'est pas exagérée, car l'immigration a tendance à diminuer considérablement en période de récession économique.

Selon la première hypothèse, la migration nette, qui était de 46 000 personnes en 1976, ne sera plus que de 25 000 en 1986, niveau auquel elle se maintiendra par la suite. Dans la deuxième hypothèse, la migration nette diminuera jusqu'à 35 000 vers 1983, puis passera à 50 000 vers 1990, et se maintiendra à ce niveau par la suite. Dans les deux hypothèses, les chiffres sont répartis par groupes d'âge selon la méthode adoptée récemment. Compte tenu des récentes modifications aux règlements fédéraux en matière d'immigration, de la hausse continue du chômage et d'une migration interprovinciale nette pratiquement nulle,[1] il ne m'apparaît pas raisonnable de prévoir une migration internationale et interprovinciale nette annuelle de plus de 50 000 dans un avenir prévisible.

---

[1] Bilan négatif en mars 1978 (perte nette de 127 enfants), positif en avril (gain net de 118 enfants), mais à nouveau négatif en mai (perte nette de 194 enfants).

Quant aux prévisions sur le nombre d'enfants par famille, j'ai retenu comme première hypothèse les projections de Statistique Canada de mars 1978: baisse à 1,5 vers 1983 et stabilisation par la suite. Comme deuxième hypothèse, 1,6[1]: à la lumière des récentes tendances, ce taux me semble plus raisonnable à compter de 1983 et par la suite. Quant à la troisième hypothèse -- 1,75 enfant par famille jusqu'à la fin du siècle -- elle me semble correspondre au niveau atteint par l'Ontario en 1977.[2]

Les groupes d'âge illustrés dans les projections du Tableau 1 (fécondité de 1,6, migration de 50 000) indiquent clairement quels sont ceux qui accusent les changements les plus importants:

> Dans le groupe d'âge préscolaire, on note deux régressions, dont la seconde commence en 1990 et se poursuit jusqu'à la fin du siècle (soit une perte d'environ 54 900 enfants en douze ans, qui se traduira naturellement par une réduction accrue des effectifs des écoles élémentaires et secondaires). Le nombre d'enfants nés des femmes de 18 à 32 ans, elles-mêmes issues de l'explosion démographique d'après-guerre, atteindra son point culminant en 1985 et diminuera progressivement par la suite.
>
> Le groupe d'âge de la jeune population active (19-24 ans) connaîtra son point culminant en 1984 (1982 pour les 19-21 ans) et diminuera de quelque 176 600 de 1984 jusqu'à la fin du siècle.
>
> Mais l'augmentation de la population active principale se poursuivra jusqu'en 2001 et le nombre des personnes de 65 ans et plus, qui était de 738 910 en 1976, passera à 1 297 965 en 2001, soit une augmentation de 559 000 ou 75,7 pour cent.
>
> La population totale connaîtra également une croissance continue jusqu'à la fin du siècle, mais le rythme d'augmentation annuelle de 1,27 pour cent la première année passera à 0,66 pour cent la dernière année (soit une baisse de près de

---

[1] Voir le Tableau 1 pour les projections démographiques des principaux groupes d'âge, pour ce taux de fécondité et une migration annuelle nette de 50 000 vers 1990.

[2] Le nombre des naissances vivantes en Ontario jusqu'à la fin d'avril de cette année -- 40 128 naissances vivantes -- est inférieur à celui des quatre premiers mois de 1977. Comme le nombre de naissances en 1977 est inférieur à celui de 1976, il semble que la baisse se poursuive.

la moitié; en chiffres réels, augmentation d'environ 105 300, puis de seulement 69 250).

Le groupe des 60-64 ans ("retraite anticipée") est particulièrement intéressant: il est relativement stable de 1984 à 1998, puis connaît une croissance très rapide jusqu'en 2001, ce qui indique que le nombre des personnes âgées augmentera brusquement au début du XXI^{e} siècle.

Le Tableau 1(a), identique au Tableau 1 mais fondé sur l'hypothèse d'une migration nette nulle, illustre les conditions auxquelles nous devrions faire face -- et en comparaison desquelles nos problèmes actuels semblent insignifiants -- dans l'hypothèse d'un taux de fécondité de 1,6 et d'une migration interprovinciale et internationale nette nulle. Comme nous l'avons déjà indiqué, une migration nulle est peu vraisemblable, mais le tableau montre les effets d'un faible taux de fécondité.

Le groupe d'âge préscolaire (0-4 ans), qui était de 607 195 enfants en 1976, ne sera plus que de 602 751 en 1978, puis passera à 609 389 en 1981, pour baisser constamment jusqu'en 2001, ne comptant plus alors que 498 202 enfants, soit une perte de 111 187 (18,2 pour cent) à compter de 1981.

Le groupe d'âge du niveau élémentaire (5-13 ans), qui comptait 1 302 395 élèves en 1976, n'en aura plus que 1 085 670 en 1987; il augmentera ensuite de quelque milliers pour atteindre un sommet de 1 089 800 en 1990. Il continuera à diminuer rapidement par la suite (sans aucun indice de remontée) jusqu'à n'être plus que de 1 011 301 en 2001, soit 291 094 de moins qu'en 1976 (baisse de 22,4 pour cent).

Le groupe d'âge du niveau secondaire (14-18 ans) diminuera constamment, passant de 820 940 élèves en 1978 au niveau le plus bas du tableau, soit 599 256, ou 221 684 élèves de moins (27 pour cent) en 1991; il augmentera ensuite légèrement, avant de retomber à peu près au même niveau en 2001, avec 600 000 élèves.

Le groupe d'âge du niveau supérieur atteindra un sommet de 981 721 en 1983, puis diminuera jusqu'au niveau le plus bas du tableau en 1998, soit 716 958 (perte de 264 763) avant d'augmenter légèrement à nouveau.

Le nombre de femmes en âge de procréer (18-32 ans) atteindra 2 335 344 en 1984, puis diminuera constamment, n'étant plus

Tableau 1

Projections démographiques pour l'Ontario, de 1977 à 2001, par groupes d'âge

Hypothèses: Taux de fécondité de 1,6 et migration annuelle nette de 50 000

Année	Groupes d'âge									Population totale
	Préscolaire	Elémentaire	Secondaire	Supérieur	Fécondité	Population active	Retraite anticipée	Personnes âgées		
	0-4	5-13	14-18	19-24	18-32	18-59	60-64	65-69	70 et plus	
1976*	607,195	1,302,395	815,995	900,555	2,136,105	4,631,355	326,310	260,915	477,995	8,264,490
1977	601,746	1,271,856	827,846	923,391	2,196,750	4,742,373	326,724	270,391	489,623	8,369,762
1978	600,712	1,239,726	826,773	944,458	2,260,365	4,858,069	325,650	277,640	502,779	8,473,401
1979	604,289	1,208,998	823,284	965,272	2,325,544	4,976,531	325,464	285,142	516,978	8,575,769
1980	606,786	1,188,716	811,013	984,749	2,356,264	5,077,512	334,199	293,962	530,938	8,676,241
1981	613,026	1,172,617	789,024	998,343	2,392,724	5,176,207	349,092	296,761	547,396	8,774,896
1982	617,016	1,166,955	756,731	1,011,245	2,427,689	5,266,383	369,240	297,235	564,856	8,871,628
1983	620,307	1,162,378	726,301	1,019,446	2,457,113	5,349,918	390,798	296,332	581,550	8,966,031
1984	623,097	1,153,446	707,133	1,019,953	2,475,003	5,426,214	409,091	296,403	599,317	9,062,213
1985	626,235	1,143,641	699,263	1,007,447	2,483,746	5,495,676	417,606	304,758	618,027	9,160,331
1986	629,360	1,141,790	692,370	980,795	2,481,451	5,557,756	423,720	318,645	633,622	9,260,134
1987	632,059	1,144,705	689,827	952,048	2,475,576	5,622,809	423,260	337,307	648,076	9,361,248
1988	634,390	1,152,013	684,176	920,835	2,468,745	5,694,330	423,195	357,092	660,222	9,462,628
1989	635,882	1,158,566	674,440	898,139	2,464,758	5,770,814	421,821	373,772	673,743	9,564,030
1990	635,752	1,169,642	659,645	882,874	2,452,096	5,839,185	422,721	381,659	694,921	9,665,145
1991	634,127	1,178,297	654,569	869,632	2,433,588	5,903,909	422,678	387,303	717,664	9,763,597
1992	631,188	1,185,999	654,140	860,256	2,408,221	5,965,955	423,376	386,896	743,071	9,859,176
1993	627,119	1,192,213	658,614	854,861	2,379,842	6,027,396	425,467	386,836	767,324	9,951,745
1994	622,097	1,197,006	662,366	851,421	2,341,169	6,088,172	426,338	385,508	789,942	10,041,202
1995	616,337	1,200,197	670,097	838,938	2,310,441	6,152,292	424,146	386,257	811,486	10,127,510
1996	610,077	1,201,564	675,746	827,295	2,278,171	6,215,943	423,289	386,173	832,401	10,210,680
1997	603,616	1,201,361	680,703	823,463	2,249,260	6,281,219	422,787	386,753	850,250	10,290,776
1998	597,243	1,199,280	684,927	824,437	2,226,140	6,345,339	422,087	388,651	867,361	10,367,922
1999	591,218	1,194,754	689,225	829,942	2,212,597	6,407,142	426,617	389,408	881,839	10,442,251
2000	585,755	1,188,215	693,199	834,659	2,207,288	6,468,493	432,600	387,447	897,178	10,513,941
2001	581,017	1,180,086	696,444	843,340	2,209,926	6,526,053	441,093	386,746	911,219	10,583,194

* Chiffres réels

Tableau 1(a)

Projections démographiques pour l'Ontario, de 1977 à 2001, par groupes d'âge

Hypothèses: Taux de fécondité de 1,6 et migration annuelle nette nulle

Année	Groupes d'âge									Population totale
	Préscolaire 0-4	Elémentaire 5-13	Secondaire 14-18	Supérieur 19-24	Fécondité 18-32	Population active 18-59	Retraite anticipée 60-64	Personnes âgées 65-69	70 et plus	
1976*	607,195	1,302,395	815,995	900,555	2,136,105	4,631,355	326,310	260,915	477,995	8,264,490
1977	602,938	1,262,335	823,791	915,332	2,174,339	4,711,251	325,981	269,837	489,038	8,325,332
1978	602,751	1,220,935	820,940	929,493	2,216,930	4,796,490	324,192	276,536	501,563	8,385,200
1979	606,085	1,181,541	816,766	944,523	2,261,937	4,864,783	323,326	283,499	515,090	8,444,204
1980	606,640	1,154,363	797,057	958,705	2,273,900	4,956,170	331,425	291,760	528.350	8,502,049
1981	609,389	1,133,206	772,061	967,804	2,293,426	5,025,824	345,716	293,994	544,061	8,558,775
1982	608,330	1,124,700	736,383	976,902	2,313,451	5,087,669	365,305	293,897	560,747	8,614,512
1983	607,088	1,117,403	702,230	981,721	2,330,091	5,143,701	386,360	292,445	576,630	8,668,908
1984	605,753	1,105,125	678,571	978,815	2,335,344	5,190,392	404,140	291,953	593,495	8,722,197
1985	605,039	1,091,768	665,407	962,359	2,331,137	5,228,347	412,131	299,733	611,210	8,774,844
1986	604,483	1,086,620	652,225	931,478	2,315,268	5,256,525	417,707	313,031	625,716	8,826,433
1987	603,562	1,085,670	643,630	897,718	2,294,997	5,285,366	416,662	331,086	638,984	8,876,567
1988	602,206	1,087,884	632,949	860,795	2,272,804	5,318,374	415,976	350,270	649,864	8,924,213
1989	599,839	1,087,467	619,811	831,724	2,252,357	5,353,726	413,918	366,338	662,045	8,969,069
1990	595,692	1,089,800	603,466	808,974	2,221,739	5,378,003	414,072	373,607	681,808	9,010,821
1991	589,919	1,088,338	599,256	787,459	2,185,545	5,398,042	413,246	378,646	703,088	9,049,205
1992	582,703	1,086,635	599,097	770,052	2,143,653	5,415,607	413,147	377,617	726,983	9,084,043
1993	574,288	1,084,148	602,435	757,941	2,100,418	5,432,539	414,375	376,932	749,709	9,115,241
1994	564,936	1,080,797	603,011	749,720	2,048,803	5,441,680	414,337	374,948	770,779	9,142,753
1995	554,952	1,076,232	605,764	734,211	2,006,866	5,474,107	411,183	375,015	790,761	9,166,600
1996	544,657	1,070,045	604,733	721,625	1,962,981	5,494,991	409,281	374,217	810,092	9,186,850
1997	534,366	1,062,362	603,518	717,197	1,921,964	5,516,325	407,745	374,071	826,312	9,203,619
1998	524,365	1,052,794	602,209	716,958	1,886,158	5,535,815	405,675	375,181	841,794	9,217,073
1999	514,892	1,040,814	601,515	719,958	1,859,703	5,552,279	408,662	375,112	854,607	9,227,384
2000	506,128	1,026,832	600,976	720,265	1,841,484	5,567,858	412,815	372,275	868,256	9,234,760
2001	498,202	1,011,301	600,060	722,889	1,831,647	5,579,464	419,150	370,624	880,575	9,239,426

* Chiffres réels

que de 1 831 647 en 2001, soit une perte de quelque 504 000.

Le groupe principal de la population active (18-59 ans) connaîtra une croissance lente mais régulière jusqu'à la fin du siècle (ce qui n'encouragera pas l'immigration) soit une augmentation de 948 109 personnes de 1976 à 2001.

Les groupes des 60-64 ans et des personnes âgées (65 ans et plus) des deux tableaux présentent sensiblement les mêmes tendances: dans l'hypothèse d'une migration nulle, leur nombre atteindra 1 251 199 en 2001, et 46 766 de plus dans l'hypothèse d'une migration de 50 000.

L'immigration influera considérablement sur la population totale en 2001, qui sera de 9 239 426 (Tableau 1(a)) ou de 10 583 194 (Tableau 1), soit une différence de 1 323 768 personnes (16,3 pour cent) par rapport à 1976.

Aux fins du présent document, je ne retiendrai que les groupes d'âge qui constituent la clientèle de nos écoles élémentaires et secondaires. Aussi, dans les Tableaux 2 et 3, j'indique pour chacune des neuf projections démographiques (l'hypothèse retenue est indiquée au bas de chaque tableau) les prévisions touchant les groupes d'âge 5-13 ans et 14-18 ans. Les données sont représentées graphiquement dans les graphiques 1 (5-13 ans) et 2 (14-18 ans).

On remarquera tout d'abord combien ces prévisions sont sensibles à l'évolution des variables utilisées et qu'elles présentent de très grandes différences selon que le taux de fécondité et la migration nette sont élevés ou faibles. C'est le changement du taux de fécondité qui a le plus de répercussions, notamment lorsqu'il passe de 1,5 à 1,75.

Toutefois, comme les enfants qui appartiendront aux groupes des 5-13 ans en 1982 et 14-18 ans en 1991 sont déjà nés, les changements du taux de fécondité n'influeront pas sur les tableaux avant 1982 (pour les 5-13 ans) et 1991 (pour les 14-18 ans). (Voir les lignes pointillées des Tableaux 2 et 3

Tableau 2

Projections démographiques actuelles du groupe d'âge 5-13 ans, de 1977 à 2001

(fondées sur des calculs spéciaux de Statistique Canada à l'intention de la Commission)

Année	Projections démographiques								
	Fécondité faible (1)			Fécondité moyenne (2)			Fécondité élevée (3)		
	Migration			Migration			Migration		
	nulle	25 000	50 000	nulle	25 000	50 000	nulle	25 000	50 000
1976 (chiffres réels)	1,302,395	1,302,395	1,302,395	1,302,395	1,302,395	1,302,395	1,302,395	1,302,395	1,302,395
1977	1,262,335	1,271,708	1,271,856	1,262,335	1,271,708	1,271,856	1,262,335	1,271,708	1,271,856
1978	1,220,935	1,239,499	1,239,726	1,220,935	1,239,499	1,239,726	1,220935	1,239,499	1,239,726
1979	1,181,541	1,208,453	1,208,998	1,181,541	1,208,453	1,208,998	1,181,541	1,208,453	1,208,998
1980	1,154,363	1,187,808	1,188,716	1,154,363	1,187,808	1,188,716	1,154,363	1,187,808	1,188,716
1981	1,133,206	1,171,299	1,172,617	1,133,206	1,171,299	1,172,617	1,133,206	1,171,299	1,172,617
1982	1,124,700	1,165,160	1,166,955	1,124,700	1,165,160	1,166,955	1,124,700	1,165,160	1,166,952
1983	1,117,107	1,159,614	1,162,080	1,117,403	1,159,912	1,162,378	1,118,288	1,160,806	1,163,275
1984	1,103,817	1,148,091	1,152,117	1,105,125	1,149,421	1,153,446	1,109,049	1,153,408	1,157,435
1985	1,088,708	1,134,155	1,140,512	1,091,768	1,137,282	1,143,641	1,100,946	1,146,661	1,153,025
1986	1,080,437	1,125,936	1,135,432	1,086,620	1,132,289	1,141,790	1,103,014	1,149,124	1,158,638
1987	1,074,415	1,120,121	1,133,067	1,085,670	1,131,746	1,144,705	1,110,842	1,157,706	1,170,692
1988	1,070,019	1,116,816	1,133,454	1,087,884	1,135,349	1,152,013	1,123,404	1,172,122	1,188,837
1989	1,062,080	1,111,538	1,132,087	1,087,467	1,137,968	1,158,566	1,134,267	1,186,585	1,207,264
1990	1,056,875	1,110,475	1,135,185	1,089,800	1,144,852	1,169,642	1,147,905	1,205,387	1,230,307
1991	1,047,884	1,107,143	1,135,824	1,088,338	1,149,486	1,178,297	1,157,734	1,221,968	1,250,982
1992	1,038,979	1,103,394	1,135,793	1,086,635	1,153,398	1,185,999	1,166,389	1,236,921	1,269,834
1993	1,030,063	1,099,178	1,135,015	1,084,148	1,156,078	1,192,213	1,172,030	1,248,400	1,284,992
1994	1,021,097	1,094,525	1,133,604	1,080,797	1,157,505	1,197,006	1,174,480	1,256,254	1,296,395
1995	1,012,377	1,089,817	1,132,060	1,076,232	1,157,378	1,200,197	1,173,618	1,260,391	1,304,074
1996	1,004,091	1,085,293	1,130,791	1,070,045	1,155,311	1,201,564	1,169,413	1,260,792	1,308,178
1997	995,964	1,080,746	1,129,657	1,062,362	1,151,490	1,201,361	1,161,958	1,257,606	1,308,917
1998	986,995	1,075,206	1,127,717	1,052,794	1,145,581	1,199,280	1,151,494	1,251,144	1,306,625
1999	975,761	1,067,231	1,123,477	1,040,814	1,137,074	1,194,754	1,138,393	1,241,843	1,301,674
2000	962,649	1,057,244	1,117,342	1,026,832	1,126,428	1,188,215	1,123,119	1,230,217	1,294,539
2001	948,071	1,045,702	1,109,702	1,011,301	1,114,134	1,180,086	1,106,191	1,216,829	1,285,708

Taux de fécondité: faible: 1,5 vers 1983; moyen: 1,6 vers 1983; élevé, 1,75 vers 1977.

Taux de migration: Diminution de 46 000 (1976) à 25 000 vers 1986; diminution à 35 000 vers 1983, puis augmentation à 50 000 vers 1990.

Tableau 3

Projections démographiques actuelles du groupe d'âge 14-18 ans, de 1977 à 2001

(fondées sur des calculs spéciaux de Statistique Canada à l'intention de la Commission)

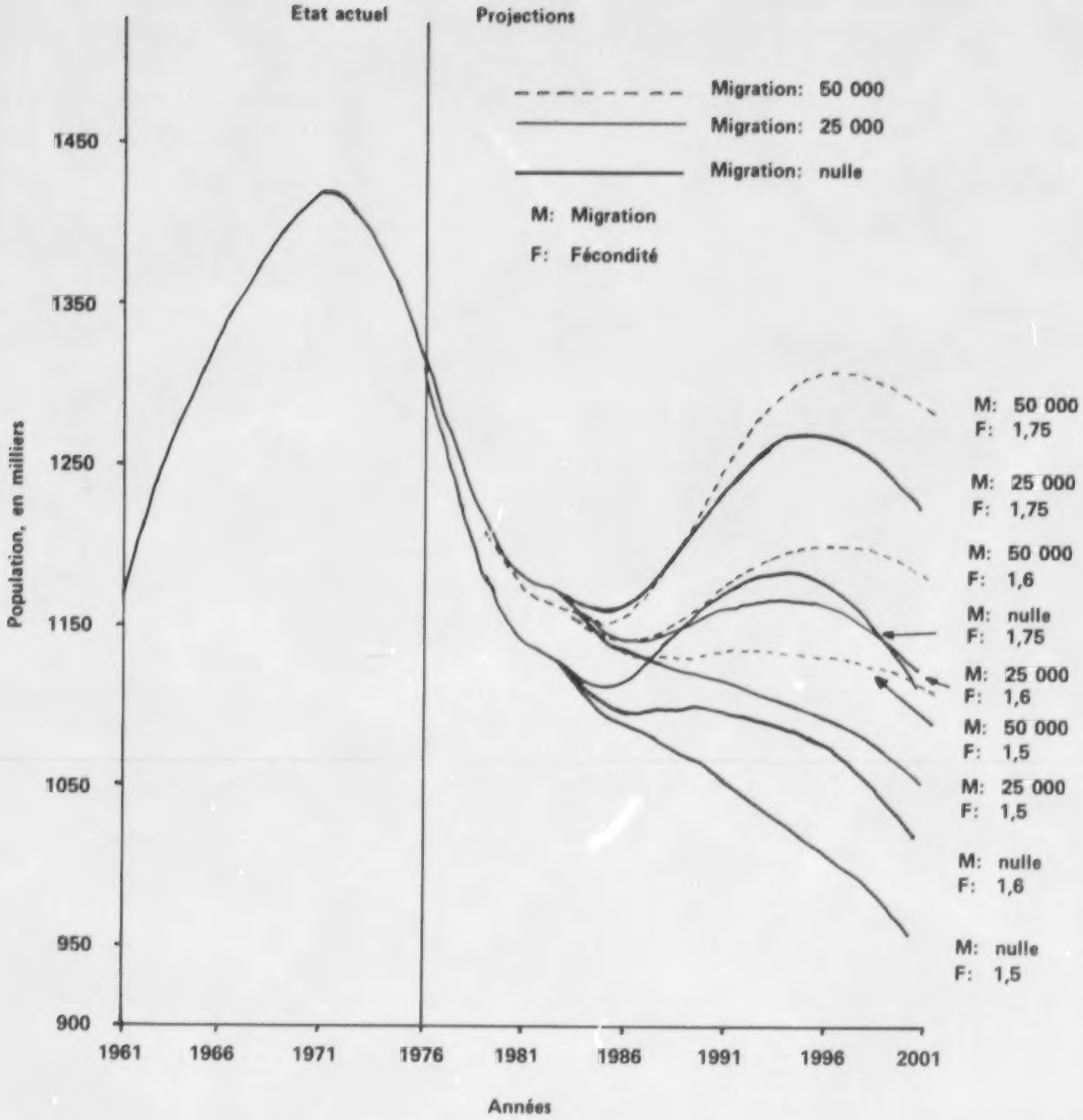
Année	Projections démographiques								
	Fécondité faible (1)			Fécondité moyenne (2)			Fécondité élevée (3)		
	Migration			Migration			Migration		
	nulle	25 000	50 000	nulle	25 000	50 000	nulle	25 000	50 000
1976 (chiffres réels)	815,995	815,995	815,995	815,995	815,995	815,995	815,995	815,995	815,995
1977	823,791	827,788	827,846	823,791	827,788	827,846	823,791	827,788	827,846
1978	820,940	826,651	826,773	820,940	826,651	826,773	820,940	826,651	826,773
1979	816,766	823,017	823,284	816,766	823,017	823,284	816,766	823,017	823,284
1980	797,057	810,564	811,013	797,057	810,564	811,013	797,057	810,564	811,013
1981	772,061	788,369	789,024	772,061	788,369	789,024	772,061	788,369	789,024
1982	736,383	755,825	756,731	736,383	755,825	756,731	736,383	755,825	756,731
1983	702,230	725,170	726,301	702,230	725,170	726,301	702,230	725,170	726,301
1984	678,571	705,392	707,133	678,571	705,392	707,133	678,571	705,392	707,133
1985	665,407	696,464	699,263	665,407	696,464	699,263	665,407	696,464	699,263
1986	652,225	688,150	692,370	652,225	688,150	692,370	652,225	688,150	692,370
1987	643,660	684,034	689,827	643,660	684,034	689,827	643,660	684,034	689,827
1988	632,949	676,568	684,176	632,949	676,568	684,176	632,949	676,568	684,176
1989	619,811	664,861	674,440	619,811	664,861	674,440	619,811	664,861	674,440
1990	603,466	647,980	659,645	603,466	647,980	659,645	603,466	647,980	659,645
1991	599,256	640,750	654,569	599,256	640,750	654,569	599,256	640,750	654,569
1992	598,803	637,682	653,843	599,097	637,979	654,140	599,980	638,870	655,031
1993	601,131	638,544	657,288	602,435	639,869	658,614	606,347	643,844	662,590
1994	599,961	637,713	659,247	603,011	640,829	662,366	612,161	650,179	671,722
1995	599,601	639,337	663,760	605,764	645,670	670,097	622,106	662,451	686,892
1996	593,514	636,931	664,145	604,733	648,519	675,746	629,822	674,394	701,648
1997	586,005	632,781	662,501	603,518	650,957	680,703	638,037	686,718	716,513
1998	578,208	628,034	659,860	602,209	653,054	684,927	644,945	697,538	729,488
1999	571,747	624,382	657,996	601,515	655,531	689,225	650,287	706,525	740,341
2000	566,815	622,024	657,199	600,976	657,898	693,199	653,818	713,376	748,866
2001	563,477	621,010	657,699	600,060	659,567	696,444	655,368	717,858	755,018

Taux de fécondité: faible: 1,5 vers 1983; moyen: 1,6 vers 1983; élevé: 1,75 vers 1977.

Taux de migration: Diminution de 46 000 (1976) à 25 000 vers 1986; diminution à 35 000 vers 1983, puis augmentation à 50 000 vers 1990.

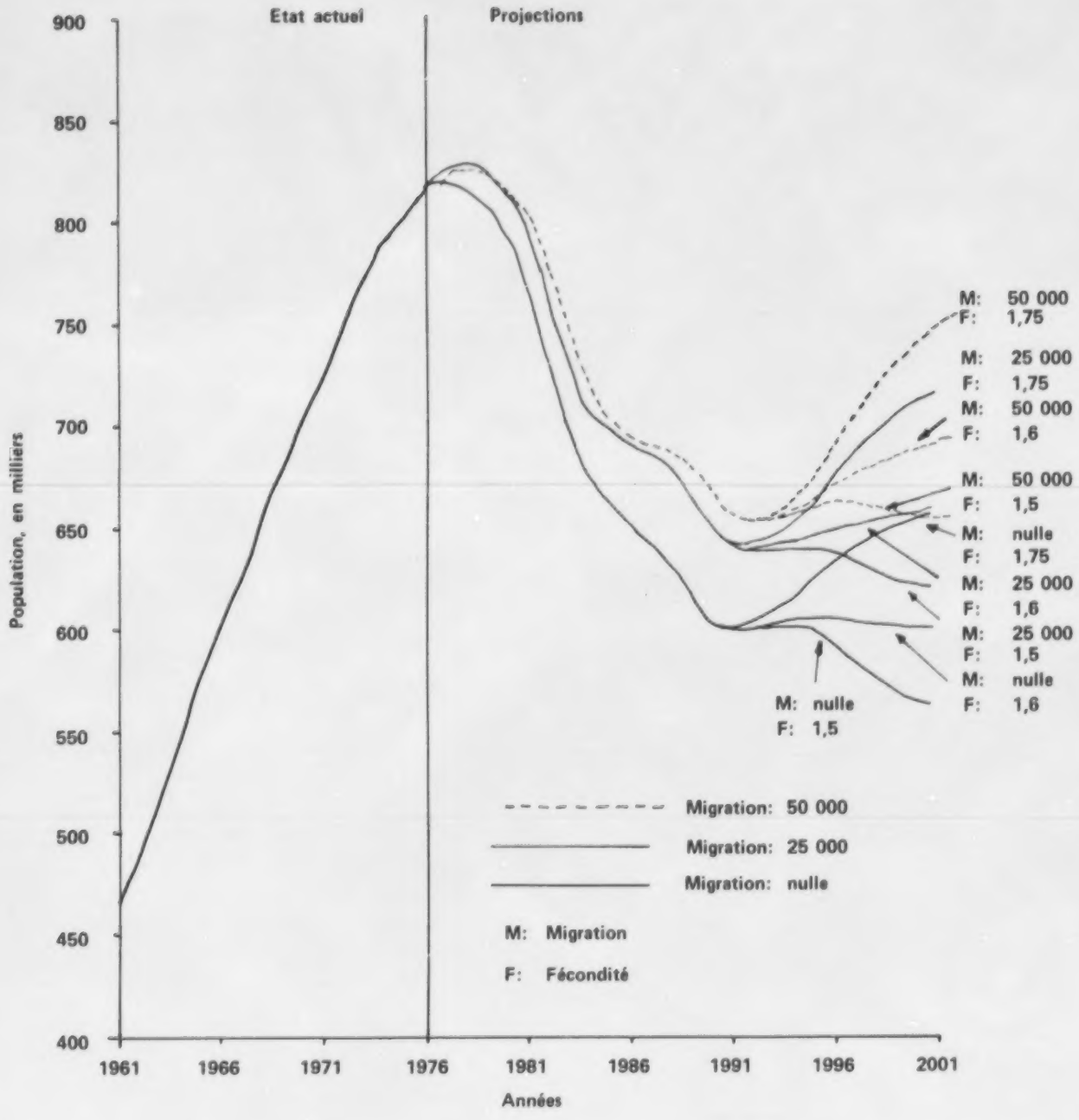
GRAPHIQUE 1

Etat actuel et projections du groupe d'âge 5–13 ans
en Ontario, de 1961 à 2001



GRAPHIQUE 2

Etat actuel et projections du groupe d'âge 14–18 ans
en Ontario, de 1961 à 2001



et les courbes simples des graphiques 1 et 2). Dans l'hypothèse d'un taux de fécondité faible (par exemple, 1,5), il y a très peu de chance que l'on assiste à une nouvelle explosion démographique, même avec une migration nette élevée. Cette explosion pourrait se produire dans l'hypothèse d'une fécondité moyenne combinée à une migration nette de 25 000 ou de 50 000, ou encore d'une fécondité élevée accompagnée d'une migration nette même nulle. Dans le Tableau 2 et le graphique 1, les projections s'étalent rapidement en éventail après 1982, mais même dans l'hypothèse la plus optimiste, elles dépassent à peine le niveau de 1976, avant de continuer à baisser fortement. Pour le groupe des 14-18 ans, le Tableau 3 et le graphique 2 indiquent que la remontée d'après 1991 -- hypothèse la plus optimiste -- n'atteint pas le niveau de 1982 (elle est même très inférieure à celui de 1976).

Pour obtenir à ce stade-ci les projections désirées sur les effectifs scolaires, notamment une première approximation du nombre total des effectifs des écoles élémentaires et secondaires, j'ai utilisé des ratios de participation fondés sur l'expérience et les tendances des dernières années.[1] Les résultats sont indiqués dans les Tableaux 4 et 5 et illustrés dans les graphiques 3 et 4; ils sont évidemment semblables à ceux des Tableaux 2 et 3 et des graphiques 1 et 2. Ces données permettront au lecteur de voir les tendances probables des effectifs scolaires en Ontario à partir du milieu des années 1980 jusqu'à la fin du siècle. Combinées aux renseignements qui apparaissent plus loin dans ce rapport sur la situation économique en Ontario et sur les récents développements concernant le financement de notre système scolaire, elles lui permettront aussi de mieux évaluer si les différentes solutions possibles sont réalistes et susceptibles d'être retenues.

Je m'empresse d'ajouter que les projections détaillées par niveaux scolaires, par types d'écoles et par conseils scolaires sont en voie de préparation et seront publiées intégralement sous peu. Ces renseignements, indispensables à

---

[1] Les lecteurs doivent noter que les projections sur les effectifs des écoles secondaires peuvent être trop élevées si la tendance actuelle du taux de participation se maintient. A ma grande surprise, le nombre des inscriptions dans les écoles secondaires au 30 septembre 1977 a été sensiblement plus faible que prévu, dépassant à peine celui du 30 septembre 1976. Le phénomène reste inexpliqué et nous ne savons pas si cette tendance se maintiendra. Aussi avons-nous utilisé le ratio de participation de 1977 pour établir les projections ultérieures.

Tableau 4

Projections sur les effectifs totaux des écoles élémentaires, de 1977 à 2001
(de la maternelle à la 8e année)*

(fondées sur les projections du groupe d'âge 5-13 ans;
ratio de participation de 1976: 1,044 295)

Année	Fécondité: 1,5			Fécondité: 1,6			Fécondité: 1,75		
	Migration nette: nulle	Migration nette vers 1986: 25 000	Migration nette vers 1990: 50 000	Migration nette: nulle	Migration nette vers 1986: 25 000	Migration nette vers 1990: 50 000	Migration nette: nulle	Migration nette vers 1986: 25 000	Migration nette vers 1990: 50 000
1976**	1,360,085	1,360,085	1,360,085	1,360,085	1,360,085	1,360,085	1,360,085	1,360,085	1,360,085
1977	1,318,250	1,328,038	1,328,193	1,318,250	1,328,038	1,328,193	1,318,250	1,328,038	1,328,193
1978	1,275,016	1,294,403	1,294,640	1,275,016	1,294,403	1,294,640	1,275,016	1,294,403	1,294,640
1979	1,233,877	1,261,981	1,262,551	1,233,877	1,261,981	1,262,551	1,233,877	1,261,981	1,262,551
1980	1,205,495	1,240,422	1,241,370	1,205,496	1,240,422	1,241,370	1,205,496	1,240,422	1,241,370
1981	1,183,401	1,223,182	1,224,558	1,183,401	1,223,182	1,224,558	1,183,401	1,223,182	1,224,558
1982	1,174,518	1,216,771	1,218,645	1,174,519	1,216,771	1,218,645	1,174,519	1,216,771	1,218,645
1983	1,166,589	1,210,979	1,213,554	1,166,898	1,211,290	1,213,866	1,167,823	1,212,224	1,214,799
1984	1,152,710	1,198,946	1,203,150	1,154,077	1,200,335	1,204,538	1,158,174	1,204,498	1,208,704
1985	1,136,932	1,184,392	1,191,031	1,140,128	1,187,658	1,194,299	1,149,712	1,197,452	1,204,098
1986	1,128,294	1,175,809	1,185,726	1,134,752	1,182,444	1,192,366	1,151,872	1,200,024	1,209,960
1987	1,122,006	1,169,737	1,183,256	1,133,760	1,181,877	1,195,410	1,160,047	1,208,987	1,222,548
1988	1,117,415	1,166,285	1,183,660	1,136,072	1,185,639	1,203,041	1,173,165	1,224,041	1,241,497
1989	1,109,124	1,160,774	1,182,233	1,135,636	1,188,374	1,209,885	1,184,509	1,239,145	1,260,740
1990	1,103,689	1,159,663	1,185,468	1,138,073	1,195,563	1,221,451	1,198,751	1,258,780	1,284,803
1991	1,094,300	1,156,184	1,186,135	1,136,546	1,200,402	1,230,490	1,209,016	1,276,095	1,306,394
1992	1,085,000	1,152,269	1,186,103	1,134,768	1,204,488	1,238,533	1,218,054	1,291,710	1,326,081
1993	1,075,689	1,147,866	1,185,290	1,132,170	1,207,286	1,245,022	1,223,945	1,303,698	1,341,911
1994	1,066,326	1,143,007	1,183,817	1,128,671	1,208,777	1,250,027	1,266,504	1,311,900	1,353,819
1995	1,057,220	1,138,090	1,182,205	1,123,904	1,208,644	1,253,360	1,225,603	1,316,220	1,361,838
1996	1,048,567	1,133,366	1,180,879	1,117,443	1,206,486	1,254,787	1,221,212	1,316,639	1,366,124
1997	1,040,080	1,128,618	1,179,695	1,109,419	1,202,495	1,254,575	1,213,427	1,313,312	1,366,895
1998	1,030,713	1,122,832	1,177,669	1,099,428	1,196,325	1,252,402	1,202,499	1,306,563	1,364,502
1999	1,018,982	1,114,504	1,173,241	1,086,917	1,187,441	1,247,676	1,188,818	1,296,850	1,359,332
2000	1,005,289	1,104,075	1,166,835	1,072,316	1,176,323	1,240,847	1,172,868	1,284,709	1,351,881
2001	990,065	1,092,021	1,158,856	1,056,097	1,163,485	1,232,358	1,155,190	1,270,728	1,342,658

* Comprend également les 9e et 10e années dans les écoles séparées

** Chiffres réels

Tableau 5

Projections sur les effectifs totaux des écoles secondaires, de 1977 à 2001

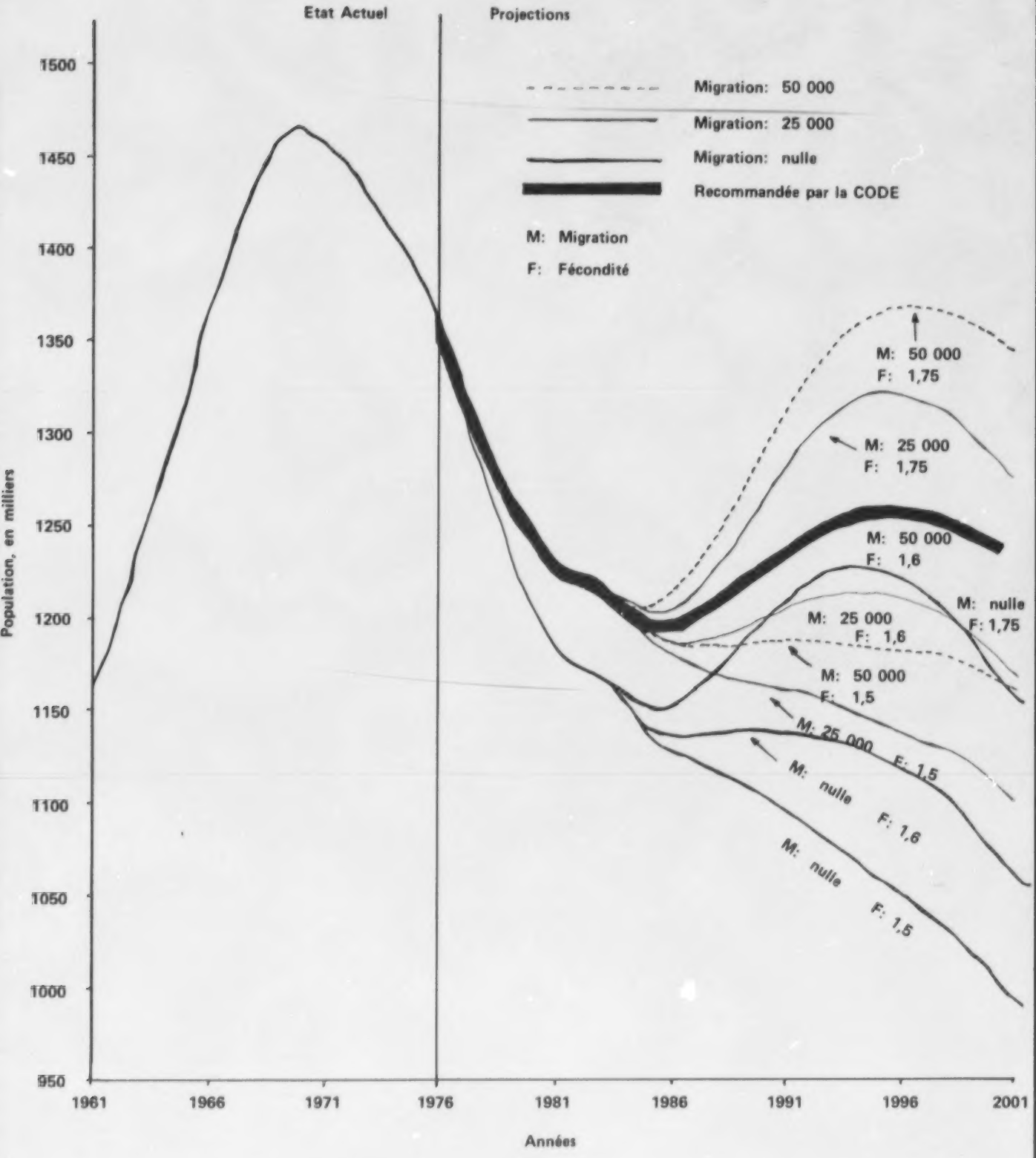
(fondées sur les projections du groupe d'âge 14-18 ans;
ratio de participation de 1977: 0,741 457)

Année	Fécondité: 1,5			Fécondité: 1,6			Fécondité: 1,7		
	Migration nette: nulle	Migration nette vers 1986: 25 000	Migration nette vers 1990: 50 000	Migration nette: nulle	Migration nette vers 1986: 25 000	Migration nette vers 1990: 50 000	Migration nette: nulle	Migration nette vers 1986: 25 000	Migration nette vers 1990 50 000
1976*	613,055	613,055	613,055	613,055	613,055	613,055	613,055	613,055	613,055
1977*	613,830	613,830	613,830	613,830	613,830	613,830	613,830	613,830	613,830
1978	608,700	612,935	613,025	608,700	612,935	613,025	608,700	612,935	613,025
1979	605,605	610,240	610,438	605,605	610,240	610,438	605,605	610,240	610,438
1980	590,991	601,006	601,339	590,991	601,006	601,339	590,991	601,006	601,339
1981	572,458	584,550	585,035	572,458	584,550	585,035	572,458	584,550	585,035
1982	546,004	560,419	561,091	546,004	560,419	561,091	546,004	560,419	561,091
1983	520,680	537,690	538,528	520,680	537,690	538,528	520,680	537,690	538,528
1984	503,138	523,025	524,316	503,138	523,025	524,316	503,138	523,025	524,316
1985	493,377	516,405	518,480	493,377	516,405	518,480	493,377	516,405	518,480
1986	483,603	510,241	513,370	483,603	510,241	513,370	483,603	510,241	513,370
1987	477,253	507,189	511,484	477,253	507,189	511,484	477,253	507,189	511,484
1988	469,311	501,653	507,294	469,311	501,653	507,294	469,311	501,653	507,294
1989	459,569	492,972	500,075	459,569	492,972	500,075	459,569	492,972	500,075
1990	447,450	480,456	489,105	447,450	480,456	489,105	447,450	480,456	489,105
1991	444,329	475,095	485,341	444,329	475,095	485,341	444,329	475,095	485,341
1992	443,993	472,820	484,803	444,211	473,040	485,023	444,865	473,701	485,684
1993	445,719	473,459	487,357	446,686	474,442	488,341	449,586	477,389	491,289
1994	444,851	472,843	488,810	447,113	475,154	491,123	453,897	482,086	498,060
1995	444,584	474,047	492,156	449,154	478,743	496,855	461,271	491,186	509,308
1996	440,071	472,263	492,442	448,390	480,855	501,043	466,992	500,041	520,249
1997	434,503	469,186	491,223	447,489	482,663	504,719	473,083	509,179	531,271
1998	428,722	465,666	489,264	446,518	484,218	507,851	478,205	517,201	540,891
1999	423,931	462,959	487,882	446,004	486,055	511,038	482,166	523,865	548,938
2000	420,275	461,210	487,291	445,604	487,810	513,984	484,784	528,945	555,259
2001	417,800	460,458	487,662	444,925	489,047	516,390	485,934	532,268	559,821

* Chiffres réels

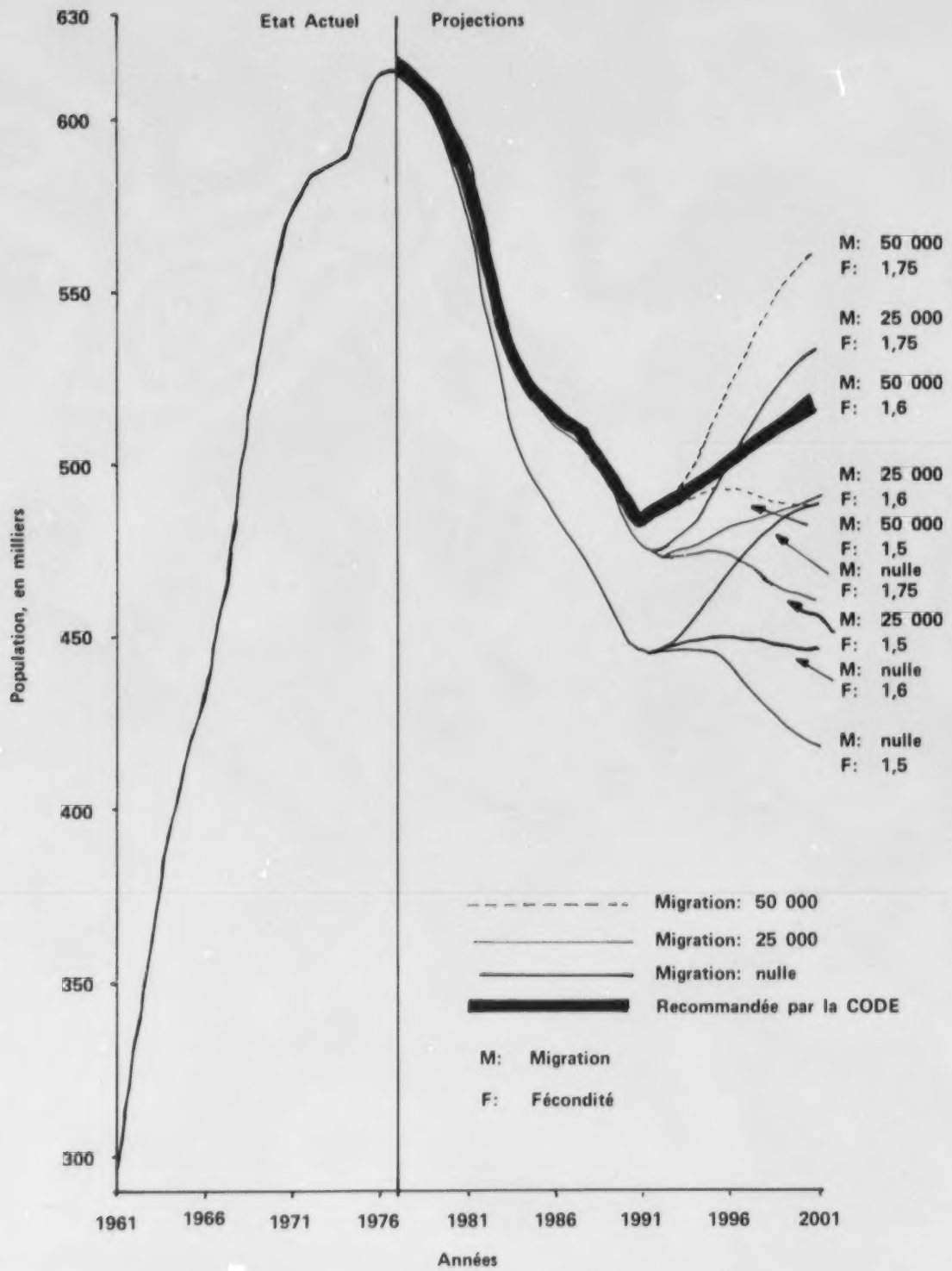
GRAPHIQUE 3

Etat actuel et projections des effectifs des écoles élémentaires de l'Ontario, de 1961 à 2001



GRAPHIQUE 4

Etat actuel et projections des effectifs des écoles secondaires de l'Ontario, de 1961 à 2001



la planification, ne sont pas nécessaires à ce stade et pourraient même nous faire perdre de vue notre objectif principal: déterminer le mieux possible les tendances générales et l'évolution de notre système scolaire.

Enfin, je me dois d'indiquer quelle est la projection qui me semble la plus vraisemblable. Je recommande que la planification soit faite en fonction des données de la sixième colonne des Tableaux 4 et 5, c'est-à-dire à partir de l'hypothèse de 1,6 enfant en moyenne par famille à compter de 1983 et jusqu'à la fin du siècle, et d'une migration nette décroissant jusqu'à 35 000 d'ici 1983, puis remontant à 50 000 par année vers 1990, pour se maintenir à ce niveau par la suite. La migration nette pourrait cependant n'être que de 25 000 par année pendant un certain temps. (Tout dépendra, j'en suis sûr, des négociations fédérales-provinciales sur les taux de migration nette.) Les projections que je recommande sont indiquées par les lignes vert foncé des graphiques 3 et 4. Elles concordent généralement avec celles de l'Ontario Ministry of Treasury, Economics and Intergovernmental Affairs (TEIGA), qui figurent dans mon premier rapport préliminaire. J'en tire la conclusion suivante: le niveau des effectifs dans les écoles élémentaires de l'Ontario ne se redressera pas beaucoup d'ici la fin du siècle; au mieux (après 1986), il pourrait augmenter légèrement de façon continue, jusqu'en 1996, puis fléchir à nouveau par la suite. Quant aux effectifs des écoles secondaires, ils devraient diminuer constamment jusqu'en 1992, puis se redresser lentement mais uniformément jusqu'en 2001; par la suite, à moins de changement notable entre-temps, ils devraient diminuer encore.

POINTS SAILLANTS DES PROJECTIONS SUR LES EFFECTIFS SCOLAIRES

Au risque de me répéter, j'attire une fois de plus l'attention sur les deux caractéristiques principales des tendances des effectifs scolaires:

(1) Les dix ou quinze prochaines années ne seront pas faciles, les effectifs continuant de décliner rapidement dans les écoles élémentaires, et encore plus rapidement dans les écoles secondaires de nombreuses régions.

(2) La tendance à la baisse ralentira vers 1986 ou 1987 dans les écoles élémentaires, et vers 1991 ou 1992 dans les écoles secondaires. Dans l'hypothèse la plus pessimiste, nous connaîtrons par la suite une légère diminution jusqu'à la fin du siècle. Dans l'hypothèse la plus optimiste, nous pourrions connaître une courte période d'augmentation légère mais progressive, suivie d'une période de nouveaux fléchissements. Il se peut que nous connaissions à nouveau une baisse relativement forte après le début du XXI^{e} siècle. En effet, le nombre de femmes en âge de procréer commencera à décliner après 1985, les jeunes femmes issues de l'explosion démographique ayant dépassé les années de fécondité élevée (voir Tableau 1). Mais ce genre de projections concerne un avenir si lointain et dépend si étroitement d'hypothèses dont nous ignorons la validité que nous ne pouvons que les considérer comme un vague indicateur des tendances futures possibles.

Il nous faudra donc nous armer de courage pour planifier soigneusement la meilleure façon de faire face à la situation sans compromettre les programmes des systèmes scolaires élémentaires et secondaires des dix à quinze prochaines années. Par la suite, alors que nous connaîtrons une période relativement plus stable, voire une certaine croissance, nous pourrons planifier à plus long terme l'avenir de nos écoles. Il se peut que nous envisagions alors de réduire sérieusement l'envergure des activités scolaires, ou au contraire de dispenser les services scolaires à d'autres groupes d'âge -- en collaboration avec d'autres organismes -- de manière à ce que nos écoles puissent répondre aux besoins de tous les secteurs des collectivités dans lesquelles elles sont implantées.

En résumé, nous devrons faire preuve d'imagination pour mettre sur pied une foule de moyens à court terme si nous voulons triompher des obstacles de la prochaine décennie. Cela exigera beaucoup de temps, d'énergie et de ressources, mais nous pouvons dès maintenant commencer à nous préparer pour la période plus calme qui suivra cette époque mouvementée.

A l'appui de mes conclusions, j'invite le lecteur à consulter les travaux d'éminents démographes européens, dont on trouvera un résumé dans un article de fond intitulé "Les incidences économiques et sociales des tendances démographiques en Europe autour de l'an 2000", de Jean Bourgeois-Pichat, publié dans le Bulletin démographique des Nations Unies, n° 8, 1976. Les lecteurs intéressés par un des aspects les plus importants des types démographiques canadiens liront avec intérêt un article très documenté sur le Québec et intitulé "La fin de la revanche des berceaux: Qu'en pensent les Québécoises?" de Jacques Henripin et Evelyne Lapierre-Adamcyk, Département de Démographie de l'Université de Montréal, 1974.

Avant d'analyser les problèmes majeurs de la réduction des effectifs scolaires et les différentes solutions et recommandations à court terme, nous aborderons la question des revenus et dépenses de notre système scolaire au cours des dernières années et nous examinerons les conséquences de l'inflation sur les coûts futurs.

RECOMMANDATIONS

1) Planifier les effectifs scolaires futurs en se fondant sur l'hypothèse de 1,6 enfant en moyenne par famille à compter de 1983 et jusqu'à la fin du siècle, et d'une migration annuelle nette décroissante, passant de 46 000 en 1976 à 35 000 vers 1983, puis augmentant jusqu'à 50 000 vers 1990, niveau auquel elle se maintiendra par la suite.

Revenus et dépenses des conseils scolaires

L'une des contraintes de notre système scolaire qui m'inquiète le plus, ce sont ses limites financières apparentes. Je dis bien "apparentes", car j'ignore les limites exactes auxquelles nous nous heurterons dans l'avenir immédiat, pour ne rien dire de l'avenir à plus long terme. Si ces contraintes sont indéniables, il reste très difficile de prévoir ce qu'elles seront.

Le premier facteur qui entre en ligne de compte dans la prévision des conditions de l'avenir est l'état de notre économie. Toutes choses étant égales, je veux bien supposer que le gouvernement consacrera plus d'argent à l'éducation si l'économie se porte bien que si elle se porte mal.

En Ontario, nous disposons de projections d'experts concernant l'avenir de notre économie. Une étude très importante a été effectuée par le professeur David Foot à l'intention de cette Commission.[1] Il s'agit d'une adaptation et d'une mise à jour d'une étude économétrique d'envergure commandée par l'Ontario Economic Council. En plus de présenter les variables habituelles qui servent aux projections économiques, cette étude analyse certaines variables, notamment certains flux financiers qui intéressent particulièrement les responsables de la planification et de l'établissement des politiques scolaires. Dans le premier Rapport préliminaire, nous avons discuté à fond de cette étude, qui démontre de façon très convaincante qu'à moins d'adopter des politiques différentes, les conseils scolaires assisteront à une érosion continue de leurs revenus réels (en dollars constants) provenant des subventions provinciales.

Toutefois, ce qui m'intéresse le plus pour le moment, c'est que cet ensemble de projections, comme la plupart des autres prévisions macro-économiques, présente des renseignements contradictoires sur l'état actuel et futur de notre économie. Selon les variables que l'on choisit de mettre en évidence, l'économie de la province se porte relativement bien ou plutôt mal. Si le produit provincial

---

[1] David Foot, "Resources and Constraints: Public Education and the Economic Environment in Ontario, 1978-1987". Document de travail n° 1, Code, 1978.

brut croît à un rythme respectable (mais inférieur à nos attentes), la croissance du produit par habitant, notamment par travailleur, est moins impressionnante et pourrait se révéler plutôt décevante, du moins dans les années 1980. Quant au chômage, il continue d'être outrageusement élevé, tandis que la croissance de l'emploi est étonnamment rapide. Je me demande quelles macro-variables auront le plus de poids dans l'élaboration des politiques en matière scolaire. Quel pourcentage de la très modeste croissance du produit par travailleur sera consacrée à la consommation privée, et quelle part servira des fins publiques? Voilà quelles sont les décisions fondamentales qu'il faut prendre.

"Toutes choses étant égales", examinons quelques variables qui demeurent "constantes" dans cette hypothèse. L'une de ces variables est la politique. Le gouvernement peut poursuivre sensiblement sa politique actuelle de subventions aux conseils scolaires et aux municipalités, ou encore, pour réduire l'impôt foncier (ou pour toute autre raison), modifier de façon importante le ratio des contributions provinciales et locales pour quelques-uns ou pour l'ensemble des services publics locaux.

Une autre de ces "constantes" est l'habitude de considérer les dépenses en matière scolaire comme un investissement pour l'avenir. Nous sommes moins sensibles aujourd'hui qu'il y a dix ans à l'investissement que représente une augmentation ou une diminution minime des dépenses scolaires. Mais que se passerait-il si nous étions sûrs qu'un faible accroissement de ces dépenses se traduirait par un taux de rendement élevé?

Parmi quelques autres "constantes", mentionnons notre conception des rapports entre l'enseignement et les exigences du marché du travail, entre les dépenses en matière scolaire et la répartition du revenu ou des possibilités, et sur la répartition des fonds entre l'enseignement élémentaire et secondaire et l'enseignement supérieur.

C'est avec plaisir que j'ai pris connaissance des projections d'une autre personne (David Foot) sur les subventions provinciales aux conseils scolaires. Je m'en suis servi en faisant les hypothèses nécessaires quant à leur permanence, mais je ne présente aucune prévision quant aux subventions, à ce stade.

Mais revenons aux prévisions économiques générales. Certains économistes présentent des projections plus optimistes que d'autres, et il semble que leur optimisme soit justifié. Toutefois, je ne souscris pas aux prévisions plus optimistes touchant l'avenir économique immédiat de l'Ontario et je prévois des problèmes financiers pour nos principales entreprises de service du secteur public, notamment en éducation.

Depuis 1975-1976, le budget annuel de l'Ontario accuse un déficit annuel qui dépasse de beaucoup un milliard de dollars ($1,8 milliard en 1975-1976, $1,3 milliard en 1976-1977, $1,6 milliard (prévu) en 1977-1978 et $1,1 milliard (prévu) en 1978-1979).[1] En présentant le budget de 1977, le gouvernement s'est engagé à présenter un budget équilibré d'ici 1981. Cet engagement repose sur l'hypothèse que la croissance du secteur public au Canada a gêné celle du secteur privé, et qu'il faut promouvoir ce dernier pour créer de l'emploi pour la plupart de ceux qui viendront grossir les rangs des travailleurs d'ici quelques années. L'établissement d'un budget équilibré passe principalement par la compression des dépenses et, à toute fin pratique, par leur diminution réelle (en dollars constants) dans certains domaines. A la lumière de ces faits, il n'est pas étonnant que le pourcentage des dépenses totales des conseils scolaires assumées par la province ait diminué depuis 1975 (voir Tableau 6).

Bien que l'ensemble des subventions scolaires provinciales se soit accru de $339 millions entre 1975 et 1978, cette augmentation a été presque annulée par l'inflation. Conformément à l'engagement pris à Edmonton, les conseils scolaires, tout comme les municipalités, s'attendaient à voir préserver l'importance de leurs subventions; mais cet engagement, en ce qui a trait aux conseils scolaires, a été réinterprété dernièrement pour inclure les sommes considérables versées par la province à la caisse de retraite des enseignants, et les subventions aux conseils scolaires ont été réduites d'autant.

Le Tableau 6 ne porte que sur les dépenses d'exploitation (les dépenses en immobilisations ont diminué sensiblement ces dernières années). En 1967, les dépenses des conseils scolaires dépassaient pour la première fois le cap du

---

[1] Le gouvernement vient d'annoncer que le déficit prévu de 1978-1979 est de $1,4 milliard (Toronto Star, 28 juillet 1978).

Tableau 6

CONTRIBUTIONS PROVINCIALES ET LOCALES
AUX DEPENSES DES CONSEILS SCOLAIRES

(Dépenses d'exploitation des écoles élémentaires et secondaires de l'Ontario, de 1967 à 1978)

DETAILS	Exercice			
	1967	1970	1975	1978[1]
	(en millions)	(en millions)	(en millions)	(en millions)
Dépenses totales des conseils scolaires	$1,048	$1,640	$2,656	$3,690
Total des subventions provinciales	$ 460	$ 845	$1,631	$1,970
Total des contributions locales	$ 588	$ 795	$1,025	$1,720
Pourcentage de la contribution provinciale	43.9%	51.5%	61.4%	53.4%
Nombre d'élèves	1,868,988	2,022,401	1,994,638	1,910,132
Subvention provinciale par élève	$ 246	$ 418	$ 817	$1,031
Contribution locale par élève	$ 315	$ 393	$ 514	$ 901
Dépenses totales par élève	$ 561	$ 811	$1,331	$1,932

(1) Chiffres estimatifs

Source: Rapports annuels du ministre de l'Education

milliard de dollars. Elles s'étaient accrues de $600 millions vers 1970; cinq ans plus tard, elles augmentaient encore d'un milliard, et en 1978 d'un autre milliard, atteignant alors $3,69 milliards.

De $460 millions qu'elle était en 1967, la part des dépenses des conseils scolaires assumée par le gouvernement provincial est passée à $1,970 milliard (est.) en 1978. Les contributions locales, qui proviennent en grande partie des taxes foncières, sont passées de $588 millions à $1,720 milliard. Le pourcentage des dépenses assumé par la province est passé de 43,9 pour cent en 1967 à 61,4 pour cent en 1975, pour diminuer par la suite à 53,4 pour cent (est.) vers 1978. Bien que le pourcentage assumé par la province ait crû sensiblement vers la fin des années 1960 et le début des années 1970, il a diminué vers 1978, si bien que les conseils scolaires financent aujourd'hui pratiquement le même pourcentage de leurs dépenses à même les taxes municipales qu'en 1970.

A la rubrique "Nombre d'élèves" du Tableau 6, on voit l'évolution des effectifs des écoles élémentaires et secondaires pour les années 1967, 1970, 1975 et 1978 (est.). Les lignes suivantes indiquent respectivement les subventions provinciales par élève, la contribution locale aux dépenses par élève et les dépenses totales par élève. En 1978, les subventions provinciales et la contribution locale étaient respectivement de 4,2 et 2,9 fois plus élevées qu'en 1967, et les dépenses totales par élève en 1978 étaient de 3,4 fois plus élevées qu'en 1967, ce qui représente une augmentation considérable. Mais cette augmentation se trouve grandement réduite par l'inflation: en utilisant comme indice de déflation l'indice des prix à la consommation, ce facteur de 3,4 se trouve ramené à environ 1,7. (En dollars de 1971, l'indice des prix à la consommation était de 86,5 en 1967, mais de 173,6 en mai 1978). Cette augmentation est modifiée en outre, quoique de façon moins importante, par le simple fait que le ratio des élèves du niveau secondaire par rapport à ceux du niveau élémentaire a augmenté au cours des dix dernières années et que nous avons toujours consacré plus d'argent par élève au niveau secondaire qu'au niveau élémentaire.

Dans le Tableau 7, j'attire l'attention sur l'augmentation des dépenses au cours des périodes de 1970 à 1975 et de 1975 à 1978. La province a absorbé 77,4 pour cent de l'augmentation des dépenses des conseils scolaires entre 1970 et 1975, et les conseils scolaires ont dû assumer le reste (22,6 pour cent) à même les taxes locales. Entre 1975 et 1978, la province n'a absorbé que 32,8 pour cent

Tableau 7

CONTRIBUTIONS PROVINCIALES ET LOCALES
A L'AUGMENTATION DES DEPENSES DES CONSEILS SCOLAIRES

(Dépenses d'exploitation des écoles élémentaires et secondaires de l'Ontario, de 1970 à 1978)

	AUGMENTATION	
	De 1970 à 1975	De 1975 à 1978
	(en millions)	(en millions)
1. Dépenses totales des conseils scolaires	$1,016	$1,034
2. Total des subventions provinciales	$ 786	$ 339
3. Total des contributions locales	$ 230	$ 695
4. Pourcentage de la contribution provinciale	77.4%	32.8%
5. Pourcentage de la contribution locale	26.6%	67.2%
	DIMINUTION DES EFFECTIFS ET AUGMENTATION DES COÛTS	
	De 1970 à 1975	De 1975 à 1978
6. Diminution des effectifs	27,763	84,508
7. Augmentation de la subvention provinciale par élève perdu	$28,311	$ 4,011
8. Augmentation de la contribution locale par élève perdu	$ 8,284	$ 8,224
9. Augmentation des dépenses totales par élève perdu	$36,595	$12,235

Source: Rapports annuels du ministre de l'Education

de l'augmentation, et les conseils scolaires ont dû assumer les 67,2 pour cent restants.

Au moment où j'écris ces lignes, les journaux nous expliquent abondamment que les électeurs de Californie viennent d'approuver la Proposition n° 13, qui réduit considérablement les taxes foncières, source des contributions locales aux budgets scolaires. Les journalistes nous parlent de la "révolte des contribuables" et de "date historique du fédéralisme américain". Je n'entends pas commenter les répercussions de ce référendum sur les finances publiques, les politiques ou le système scolaire américains, ni établir de parallèles entre le comportement des contribuables américains et canadiens. Mais je sais très bien qu'en Californie et en Ontario, comme dans la plupart des juridictions intermédiaires en Amérique du Nord, l'école publique est financée conjointement par les municipalités et l'Etat ou par les municipalités et la province. Je sais aussi que les contribuables de l'Ontario et de la plupart des autres niveaux de gouvernement ne cachent pas leur insatisfaction devant les dépenses de leurs gouvernements locaux, particulièrement en matière scolaire.

Mon travail au sein de cette Commission m'a permis d'entendre des représentants de tous les coins de la province, de lire les mémoires présentés à la Commission et les lettres ouvertes aux journaux, et d'écouter simplement mes compatriotes parler de leurs écoles, des taxes et des politiques scolaires. Il m'a convaincu que le contribuable ontarien s'interroge sur les relations qui lui semblent aberrantes entre la réduction des effectifs scolaires et l'augmentation des dépenses scolaires. Les quatre dernières rubriques du Tableau 7 contiennent des renseignements suffisants pour expliquer quelques-unes des frustrations des contribuables et quelques-uns de leurs doutes quant au bien-fondé des décisions prises par les responsables en matière scolaire.

La 6e ligne du Tableau 7 indique une diminution de 27 763 élèves dans les écoles élémentaires et secondaires, de 1970 à 1975, et de 84 508 de 1975 à 1978. Si nous établissions l'hypothèse toute simple (mais non prouvée) que les dépenses scolaires sont fonction des seuls effectifs, il faudrait conclure (voir la 9e ligne) que les dépenses totales ont augmenté de $36 595 par élève perdu, entre 1970 et 1975, et de $12 235 entre 1975 et 1978. Avant de rejeter comme absurde le rapport

effectifs/coûts que ces chiffres suggèrent, le lecteur doit se rappeler que les contribuables des années 1950 et 1960 ont dû assumer une augmentation des dépenses par élève et des dépenses totales comme conséquence inévitable de l'accroissement des effectifs scolaires. Persuadé d'être le dindon de la farce, le contribuable se demande: "Paierons-nous plus cher cette année parce que les effectifs scolaires ont augmenté ou parce qu'ils ont diminué?"

Les 7e et 8e lignes du Tableau 7 indiquent que de 1970 à 1975, la part assumée par la province pour l'augmentation des coûts "par élève perdu" a été de $28 311, et celle des conseils scolaires de $8 284. De 1975 à 1978, ces coûts ne représentaient plus que $4 011 pour la province, mais $8 224 pour les conseils scolaires.

Pour les contribuables renseignés comme pour les spécialistes en finances publiques et en administration scolaire, il semble que le gouvernement n'a pu empêcher que la réduction des effectifs ne s'accompagne d'une augmentation des dépenses totales des conseils scolaires, la plus grande partie de cette augmentation étant assumée par les contribuables locaux. Nous savons tous que ces dépenses auraient été encore plus élevées si les effectifs n'avaient pas diminué, et que "l'augmentation des dépenses par élève perdu" provient en grande partie de l'inflation, et non pas d'un élan de générosité des hommes politiques locaux ou provinciaux envers les écoles, ni d'un quelconque rapport étonnant d'économie d'échelle. Mais ces chiffres n'en démontrent pas moins le fondement de l'évaluation de la situation par l'opinion publique: moins d'élèves, des dépenses accrues et des taxes locales plus élevées. Si le fardeau fiscal est en rapport avec le revenu[1], l'évaluation foncière ou tout autre indice de la capacité de payer, on peut se demander si le fardeau des contribuables s'est accru ces dernières années, que ce soit dans le domaine de l'éducation ou pour l'ensemble des services publics locaux. La réponse à cette question dépend jusqu'à un certain point de ce que l'on entend par l'expression "ces dernières années". Il n'en reste pas moins que depuis 1975, le fardeau fiscal local découlant des dépenses des conseils scolaires a augmenté par rapport aux subventions provinciales. En d'autres termes, l'augmentation des dépenses depuis 1975 a été, dans une large mesure, assumée par un accroissement de la taxe foncière.

---

[1] Voir, par exemple, le dernier rapport de "Family Income" de Statistique Canada, juillet 1978, sur le revenu familial, qui montre que le revenu a augmenté à un rythme plus rapide que l'inflation.

La réduction des effectifs scolaires entraîne et continuera d'entraîner des économies appréciables, à moins que nous (les contribuables de l'Ontario agissant par l'entremise de leurs représentants élus) ne décidions de continuer à augmenter les dépenses réelles par élève au même rythme que les effectifs diminuent, voire à un rythme supérieur. Cette décision m'apparaît bien improbable. Il appartiendra au gouvernement de décider si les économies réalisées doivent revenir entièrement à la province ou aux municipalités, ou être partagées entre les deux.

Il serait souhaitable que les politiques provinciales touchant la participation conjointe des provinces et des municipalités au financement du système scolaire donnent lieu à une déclaration de principes claire et non équivoque. Mais c'est peut-être là trop espérer. En effet, les politiques en ce domaine sont instables et très étroitement reliées aux développements dans plusieurs autres domaines dynamiques, notamment la réforme fiscale et l'ensemble de notre système de subventions aux municipalités.

Ce n'est pas critiquer le gouvernement de l'Ontario que de rappeler qu'il n'a pas encore arrêté de politique de financement scolaire adaptée aux conditions démographiques et socio-économiques actuelles. Il ne semble pas que d'autres provinces soient plus avancées que nous à cet égard. Je me permets d'ajouter que si cette politique existait, notre commission n'aurait pas sa raison d'être.

A défaut d'énoncés de politiques, les déclarations du Trésorier de la province lors du discours du budget de 1978 indiquent la philosophie actuelle du gouvernement concernant la question des finances publiques dans le contexte que connaissent actuellement les conseils scolaires et les municipalités.

Quant à la répartition provinciale/municipale des économies (ou plutôt des économies éventuelles) résultant de la réduction des effectifs, voici ce qu'en dit M. Darcy McKeough, trésorier de la province:

> "Monsieur le président, compte tenu de la réduction des effectifs scolaires et d'une croissance naturelle qui pourrait être nulle, je me demande si les dépenses des conseils scolaires et des municipalités doivent augmenter plus que les nôtres. (1)

Après un aveu aussi sincère reconnaissant que le gouvernement travaille à l'élaboration d'une politique de financement des conseils scolaires et des municipalités, et compte tenu du fait que plusieurs problèmes cruciaux relatifs à la réforme de la taxe foncière restent à résoudre, il n'est pas étonnant que plusieurs conseils scolaires aient indiqué à cette Commission qu'ils avaient de graves incertitudes concernant l'avenir.

On trouve à la même page du Budget de l'Ontario la remarque suivante du trésorier de la province:

> Quand nous aurons convenu d'un moyen acceptable de mettre en oeuvre la réforme de l'impôt foncier, le gouvernement procédera à une réforme connexe, celle des subventions, et à la révision du partage des revenus avec les municipalités.[2]

En plus des autres problèmes auxquels les conseils scolaires doivent faire face, mentionnons la responsabilité qu'ils ont de garantir les contributions à la caisse de retraite des enseignants, soit directement, soit indirectement en réduisant d'autant leurs subventions gouvernementales.

Il semble que l'incertitude et la confusion d'un grand nombre de conseils scolaires soient une réaction normale aux conditions instables actuelles. Les administrateurs qui travaillent à plein temps à régler les problèmes quotidiens de l'organisation et du financement scolaires sont des professionnels bien rémunérés. Ils doivent voir à ce que la province continue d'administrer des écoles efficaces, qui fonctionnent bien et permettent à nos enfants de bénéficier d'expériences scolaires satisfaisantes. Plus que jamais peut-être, ils peuvent se dire qu'ils méritent leur salaire. Mais les responsables locaux élus ne tirent pas leur satisfaction et leur encouragement de considérations d'ordre financier. Ils ont accepté, au nom de leurs concitoyens et dans l'intérêt des élèves de leur

---

[1] Budget de l'Ontario, 1978, p. 13

[2] Ibid.

territoire, de prendre des décisions difficiles, et qui le deviendront de plus en plus.

La tâche de cette Commission est de présenter des recommandations en vue d'apporter les meilleures réponses possibles aux questions concernant les politiques d'organisation et de financement du système scolaire, compte tenu des conditions qui prévaudront dans un avenir plus ou moins rapproché. Je sais fort bien que la meilleure façon de se tromper est de planifier en fonction de l'avenir sans se soucier des problèmes quotidiens. Cette Commission veillera donc à présenter des recommandations touchant des problèmes très actuels, notamment certaines adaptations immédiates devant les incertitudes actuelles et l'évolution de la situation. Ces adaptations feront l'objet de la section B de ce rapport.

A la suite des audiences de cette Commission et des mémoires qui lui ont été soumis, il apparaît clairement que plusieurs conseils scolaires s'attendent à devoir partager avec leurs contribuables une plus grande partie du fardeau du financement scolaire. Peut-être n'ont-ils pas tort. Il ne fait pas de doute que la capacité de payer d'un conseil scolaire augmente à mesure que ses effectifs diminuent. En termes plus simples, si le budget demeure le même alors que le nombre d'élèves diminue, on dispose de plus d'argent par élève. Aux fins du financement, le conseil scolaire semble alors plus riche, et le fardeau d'un niveau donné de dépenses par élève diminue efficacement. En d'autres termes, un niveau donné de dépenses par élève nécessite alors une taxe foncière moins élevée.

Si les mêmes critères d'attribution des subventions demeuraient en vigueur pendant quelques années alors que les effectifs scolaires continuent de diminuer, le gouvernement paierait "automatiquement" un pourcentage annuel moins élevé des dépenses totales des conseils scolaires. En outre, les conseils qui connaîtraient les réductions d'effectifs les plus rapides devraient assumer la plus grande partie de l'augmentation des dépenses à même les taxes locales.

La formule des subventions n'est pas la même d'année en année. En effet, les subventions sont redressées chaque année, et le gouvernement fixe alors la part des dépenses d'exploitation qu'il assumera ou la dépense moyenne en dollars par

élève. Ce qui demeure constant en vertu des ententes actuelles, aussi longtemps que la province admet le principe de l'égalité du fardeau fiscal pour un niveau donné de dépenses par élève, c'est le ratio de l'évaluation foncière relative par élève par rapport au pourcentage des dépenses par élève assumé au niveau local. Par exemple, dans le cas de deux conseils scolaires ayant le même nombre (et le même profil) d'élèves, mais dont le premier dispose de $10 000 d'évaluation par élève et le second, de $5 000, la proportion des dépenses locales totales sera deux fois plus élevée dans le premier cas.

Cette explication quelque peu simplifiée de notre système de subventions (qui ne tient pas compte d'un grand nombre de facteurs de pondération touchant les conditions d'existence et les services offerts) n'a pas reconnu l'importance du plafonnement des dépenses d'exploitation. Le pourcentage des dépenses par élève assumé par les subventions ne s'applique qu'à un maximum de dépenses par élève reconnues aux fins des subventions. S'il y avait également un plafonnement des dépenses totales d'exploitation (comme ce fut le cas de 1971 à 1975), le pourcentage des dépenses totales par élève assumé par les subventions annuelles serait déterminé par la formule des subventions. Toutefois, les conseils scolaires peuvent engager des dépenses qui excèdent le plafond des subventions, à condition de les payer au moyen des taxes locales. La formule ne fixe donc pas le montant des dépenses par élève, ni le pourcentage du total des dépenses par élève qui doit être assumé par la subvention. Et ce qui est peut-être plus important, c'est que les dépenses par élève supérieures aux subventions ajoutent au fardeau des conseils scolaires dont l'évaluation par élève est relativement faible.

Ces observations sur notre système de subventions, qui font suite aux commentaires précédents sur la réduction des effectifs scolaires et l'augmentation des dépenses totales et des dépenses par élève, peuvent se résumer ainsi:

1. La diminution des effectifs scolaires et l'accroissement des dépenses par élève est accueillie avec consternation et cynisme par le contribuable ontarien. Les explications sur le rôle de l'inflation dans l'augmentation des dépenses et l'impossibilité de réduire certaines dépenses fixes ne semblent pas le satisfaire.

2. Plusieurs conseils scolaires se préoccupent de l'augmentation possible du fardeau fiscal de leurs contribuables. Leurs craintes ne semblent pas diminuer quand on leur explique qu'en raison de la diminution des effectifs, la réduction du pourcentage des dépenses assumé par les subventions provinciales ne signifie pas nécessairement une augmentation réelle (en dollars constants) ou absolue (sans égard au fardeau provincial) des coûts scolaires pour le contribuable.

3. Cette préoccupation devient particulièrement aiguë dans le cas des conseils scolaires dont l'évaluation industrielle et commerciale est nulle ou faible, et l'évaluation résidentielle ou agricole plutôt modeste. Les dépenses supérieures aux subventions leur imposent alors un fardeau disproportionné par rapport aux conseils scolaires mieux pourvus. Et comme il s'agit surtout de conseils scolaires séparés ou ruraux, certains brandissent le spectre de la discrimination entre écoles séparées et publiques, rurales et urbaines. Cette crainte grandit en proportion de la réduction des dépenses subventionnées par rapport aux dépenses totales.

Le déséquilibre entre les effectifs scolaires et les dépenses nous frappe d'autant plus que le rythme de l'inflation est de beaucoup supérieur à celui de la réduction des effectifs. Si l'on veut isoler le pourcentage de l'augmentation des coûts attribuable à la hausse générale des prix et la partie qui correspond aux "augmentations réelles", il faut refaire les calculs des Tableaux 6 et 7 et les présenter en dollars constants.

Dans le Tableau 8, les chiffres du Tableau 6 sont présentés en dollars constants (dollars de 1970) pour 1975 et 1978. L'indice de déflation utilisé ici est celui de l'indice des prix à la consommation. L'utilisation d'un indice plus approprié donnerait sans doute des résultats quelque peu différents, mais j'ai choisi l'indice des prix à la consommation parce qu'il est plus connu et plus facile à comprendre. Nous voyons tout d'abord que les augmentations réelles sont beaucoup plus modestes qu'elles ne le semblent dans le Tableau 6. L'augmentation de 1970 à 1975 était légèrement supérieure à 9 pour cent et celle de 1975 à 1978, d'environ 10,7 pour cent. Ce qui est notable ici, c'est

Tableau 8

DEPENSES DES CONSEILS SCOLAIRES EN DOLLARS CONSTANTS DE 1970 ASSUMEES PAR LA PROVINCE ET LES MUNICIPALITES

(Dépenses d'exploitation des écoles élémentaires et secondaires de l'Ontario, de 1970 à 1975)

DETAILS	ANNEE			DIFFERENCE	
	1970	1975	1978(1)	1970 TO 1975	1975 TO 1978
	(en millions de dollars)			(en millions de dollars)	
Dépenses totales des conseils scolaires	1,640	1,788	1,980	+ 148	+ 192
Total des subventions provinciales	845	1,098	1,057	+ 253	- 41
Total des contributions locales	795	690	923	- 105	+ 233
				POINTS DE POURCENTAGE	
Pourcentage des contributions provinciales	51.5%	61.4%	53.4%	+ 9.9	- 8.0
Pourcentage des contributions locales	48.5%	38.6%	46.6%	- 9.9	+ 8.0
Nombre d'élèves	2,022,401	1,994,638	1,910,132	- 27,763	- 84,506
Subvention provinciale par élève	$ 418	$ 550	$ 553	+ $132	+ $3
Contribution locale par élève	$ 393	$ 347	$ 484	- $ 46	+ $137
Dépenses totales par élève	$ 811	$ 897	$ 1,037	+ $ 86	+ $140

(1) Estimatif

Source: Rapports annuels du ministre de l'Education

l'évolution de la croissance des dépenses provinciales et locales. Les subventions provinciales ont augmenté de $253 millions (en dollars de 1970) de 1970 à 1975, pour diminuer ensuite de $41 millions de 1975 à 1978, alors que les contributions locales (municipales) aux dépenses des conseils scolaires ont diminué de $105 millions (en dollars de 1970) de 1970 à 1975, pour augmenter ensuite de $233 millions de 1975 à 1978.

Il reste à démontrer qu'il y a eu une augmentation des dépenses totales résultant de la réduction des effectifs scolaires, même en tenant compte de l'inflation. Cette augmentation était de $148 millions de 1970 à 1975, et de $192 millions de 1975 à 1978, comme l'indique la première ligne du Tableau 8. L'augmentation par élève a été de $86 en dollars constants (de 1970) de 1970 à 1975 et de $140 de 1975 à 1978. Les subventions provinciales par élève ont augmenté de $132 de 1970 à 1975, alors que les contributions locales ont diminué de $46. De 1975 à 1978, les subventions provinciales par élève ont augmenté de $3 et les contributions locales, de $137.

Il est intéressant de remarquer que les augmentations les plus importantes des dépenses par élève, en dollars constants comme en dollars courants, sont survenues durant la période des mesures de contrôle anti-inflation. Il n'est pas impossible qu'une bonne partie des problèmes actuels de financement scolaire résultent de notre incapacité à contrôler l'augmentation des salaires dans le secteur public vers le milieu des années 1970. En ce cas, nous pouvons nous demander quel serait l'état des finances scolaires si cette décennie marquée par une augmentation rapide des salaires avait été caractérisée également par une augmentation du nombre d'élèves. Nous étions peut-être beaucoup mieux en mesure de faire face à une augmentation accrue des effectifs scolaires dans les années 1960 qu'aux exigences salariales des employés du secteur public dans les années 1970.

Les effets probables de l'inflation sur les coûts d'exploitation futurs sont renversants. Comme il semble que l'éducation continuera d'être une industrie qui exige une main-d'oeuvre abondante, l'inflation qui influera sur les coûts d'exploitation proviendra surtout des hausses des salaires, notamment ceux des enseignants. Les Tableaux 17 à 23 de la partie 6, Section B de ce rapport, présentent plusieurs séries de projections sur les salaires des enseignants des écoles secondaires de 1978 à 1987. Ces projections sont fondées sur l'hypothèse

d'une augmentation en fonction de niveaux moyens d'expérience et de qualifications, et sur une deuxième hypothèse d'une inflation annuelle de 8 pour cent. Sans l'inflation, le salaire moyen sera de $25 399 à $26 287 en 1987. En tenant compte de l'augmentation de 8 pour cent, le salaire moyen d'un enseignant du niveau secondaire sera de $54 834 à $56 751. Les projections correspondantes de la masse salariale totale (enseignants des écoles secondaires, directeurs adjoints et directeurs) varient de $777 752 000 à $803 369 000, et de $1 679 104 000 à $1 734 409 000.

Ces projections sont fondées sur l'hypothèse prudente selon laquelle la baisse des effectifs scolaires ira de pair avec des ratios maître/élève constants et sur une autre hypothèse (l'hypothèse des "coûts accrus") selon laquelle les grilles salariales actuelles seront maintenues en même temps que les augmentations certaines découlant de l'expérience moyenne et des qualifications d'un personnel enseignant vieillissant. Si nous utilisons les autres hypothèses: indice d'inflation constant de 8 pour cent pour toutes les dépenses, ratio constant enseignants/autres employés et ratio constant salaires/autres dépenses, les dépenses totales d'exploitation prévues pour nos écoles publiques et secondaires seront de quelque $6,310 milliards en 1987, soit $2,620 milliards de plus qu'en 1978. Si la province assume 60 pour cent de cette augmentation -- niveau approximatif atteint avant la baisse de 1975, soit $1,572 milliard -- les contribuables verront leurs taxes augmenter de $1,048 milliard, soit une augmentation d'environ 61 pour cent des contributions locales estimatives de 1978 (voir Tableau 6). Mais si le pourcentage des contributions provinciales se maintient au niveau de 1978 (53,4 pour cent -- Tableau 8), les contributions locales devront augmenter d'environ $1,221 milliard, soit quelque 71 pour cent de plus qu'en 1978.

Il est évident que le défi du financement scolaire serait beaucoup moins sérieux si l'inflation n'avait pas de répercussions sur la répartition du produit provincial brut entre le secteur public et le secteur privé, sur la répartition des recettes fiscales entre les municipalités et la province et sur le coût relatif de tous les services publics. Mais l'inflation n'est pas un mythe et il faut en tenir compte dans l'élaboration d'un système de

financement conçu également en fonction de la réduction des effectifs scolaires. Il serait peut-être plus exact de dire que le défi à relever est de mettre sur pied un système de financement scolaire qui tienne compte de la réduction des effectifs en période d'inflation.

L'inflation ne facilite pas la tâche du financement scolaire, mais je me préoccupe également des répercussions qu'auront les contraintes financières et les fluctuations des coûts sur les programmes scolaires. Par exemple, comment empêcher que la mise sur pied de programmes supplémentaires obligatoires ou fortement recommandés par le ministère de l'Education (Français, langue seconde; Anglais, langue seconde; langues d'origine; classes d'immersion en français et classes spéciales) n'affecte les programmes de base destinés à l'ensemble des élèves? Les conseils scolaires trouvent parfois que les fonds alloués à ces programmes supplémentaires par le gouvernement provincial ne sont pas suffisants, ce qui les met dans une situation difficile en les obligeant à présenter ces programmes au coût des programmes de base ou des programmes plus généraux, ou à restreindre l'éventail des programmes spéciaux.

A ces différents problèmes s'ajoutent les pressions de toutes sortes pour adapter les programmes à la réduction des effectifs. La plupart de ces problèmes seront traités plus en profondeur dans la partie 3, section B (Programmes). Je ne fais que les mentionner en passant parce qu'ils démontrent que le financement scolaire est lié autant à des problèmes internes qu'aux problèmes plus généraux du financement public.

Il reste un autre sujet important à discuter avant de présenter quelques énoncés sur le choix des politiques de financement scolaire. Il s'agit de la confusion incroyable qui existe, même parmi les principaux intéressés, sur les deux aspects distincts de la politique des subventions scolaires provinciales. En effet, certains croient que le coût de l'éducation pour la province, c'est-à-dire l'ensemble des subventions aux conseils scolaires ou la proportion des dépenses totales assumées par le gouvernement, est déterminé par la formule des subventions. Selon cette hypothèse, une réduction des effectifs et une augmentation de

l'évaluation moyenne par élève entraînent automatiquement une diminution du pourcentage des dépenses des conseils scolaires assumé par la province. Il n'en est rien. En effet, comme nous l'avons déjà mentionné, le gouvernement réexamine chaque année la question des dépenses totales et de leur répartition entre la province et les municipalités, ce qui permet de faire les redressements, mineurs ou majeurs, qui s'imposent dans ces variables de base. Ces décisions importantes sont la première étape de la mise en oeuvre d'une politique de financement scolaire. La formule des subventions, qui joue à l'étape suivante, concerne la répartition entre les conseils scolaires du montant total des subventions. Cette répartition se fait sous le signe de l'équité, tant du point de vue de l'accessibilité de l'éducation que de celui de la répartition du fardeau fiscal.

Le gouvernement peut atteindre son premier objectif -- accessibilité de l'éducation -- en fixant un minimum ou un niveau donné de dépenses par élève pour tous les conseils scolaires. En ce cas, les subventions provinciales ne profiteraient qu'aux conseils scolaires incapables, même en haussant exagérément la taxe foncière, de trouver les fonds nécessaires. Elles ne seraient versées qu'à une minorité de conseils scolaires, la majorité pouvant raisonnablement débourser beaucoup plus qu'elle ne le fait actuellement. Or, les subventions sont versées à tous les conseils scolaires. On se préoccupe de l'équité dans la répartition du fardeau fiscal plutôt que dans l'accessibilité de l'éducation. On peut donc dire que le gouvernement se préoccupe d'alléger le fardeau fiscal (taxe foncière) et de le répartir équitablement.

Le gouvernement peut évidemment distribuer des subventions beaucoup plus -- ou beaucoup moins -- généreuses aux écoles élémentaires et secondaires. Cela aurait évidemment certaines conséquences: hausse de l'impôt provincial (notamment de l'impôt sur le revenu et de la taxe de vente), diminution des budgets alloués à d'autres secteurs importants (tels que la santé), réaffectation du budget global (des universités au secteur secondaire public, par exemple), ou une combinaison de l'une ou l'autre. Rappelons que les deux facteurs de changement qui influent le plus sur les décisions en matière de dépenses scolaires sont la réduction des effectifs scolaires et la réticence toujours plus grande du gouvernement à garantir les dépenses croissantes des conseils scolaires. La première de ces conditions

risque de se prolonger, et nous n'y pouvons rien pour le moment. Quant à la deuxième, elle découle purement et simplement d'une politique gouvernementale; elle peut donc changer en tout temps, du moment que les responsables décident d'en assumer les coûts.

Le moment est peut-être venu de faire le point sur l'éventail des solutions qui peuvent être adoptées, ou l'ontdéjà été dans certains cas, pour résoudre le problème de la réduction des effectifs scolaires:

Fermer certaines écoles ou certaines classes.

Réduire le personnel.

Diminuer l'éventail des programmes offerts.

Accepter l'augmentation des coûts par élève.

Adopter une solution qui s'inspire des quatre précédentes.

Ces solutions ont été de loin les plus fréquentes. Nous opterons pour l'une d'entre elles chaque fois que nous devrons prendre une décision face à la réduction des effectifs scolaires. La difficulté ne réside pas dans la mise en pratique de l'une quelconque de ces solutions, mais plutôt dans le choix de la solution elle-même. C'est une décision à laquelle il vaut la peine de s'arrêter sérieusement.

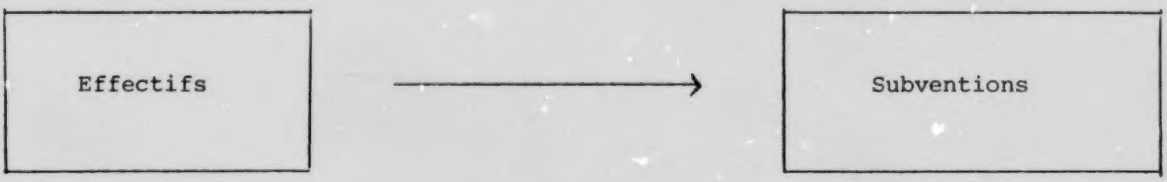
L'augmentation des coûts par élève sera souvent la solution appropriée. En ce cas, il sera nécessaire de fixer une limite à cette augmentation. Nous déciderons généralement qu'elle sera très minime. Au nom de l'efficacité, nous ne devons pas accepter une augmentation des coûts par élève supérieure à ce que nous serions disposés à payer pour éviter la fermeture d'une classe ou d'une école, la réduction du personnel ou la réduction des programmes, si tous les revenus provenaient d'une source commune. Les problèmes d'efficacité sont plus complexes quand il faut décider quelle catégorie de contribuables (locaux ou provinciaux) assumeront le fardeau fiscal (ou bénéficieront d'un allègement) résultant de l'acceptation (ou du rejet) d'une augmentation des coûts par élève. Ils se compliquent davantage quand la répartition des coûts entre les catégories de contribuables est confuse et que l'augmentation du rendement fiscal entraîne des problèmes différents selon la catégorie des contribuables.

En dernier ressort, je devrai faire deux sortes de recommandations touchant le financement du système scolaire en période de réduction des effectifs. La recommandation du premier type, ou plutôt du premier niveau, doit être simple et répondre à la question suivante: Doit-on tenter de régler les problèmes futurs du financement scolaire au moyen de corrections apportées au système actuel de subventions qui existe depuis 1964, ou doit-on envisager une réforme, c'est-à-dire des changements fondamentaux, voire le remplacement du système actuel de subventions? La recommandation du second niveau doit porter sur des corrections précises à apporter au système actuel de subventions, dans l'hypothèse où il serait reconnu comme le meilleur mécanisme à l'heure actuelle, ou sur des mesures particulières touchant un nouveau système de financement scolaire.

Toutefois, à ce stade, j'ai deux recommandations préliminaires à présenter touchant le financement des systèmes scolaires publics. Je commencerai par une présentation très simple de notre système de financement scolaire provincial/ municipal et des problèmes majeurs qui en découlent.

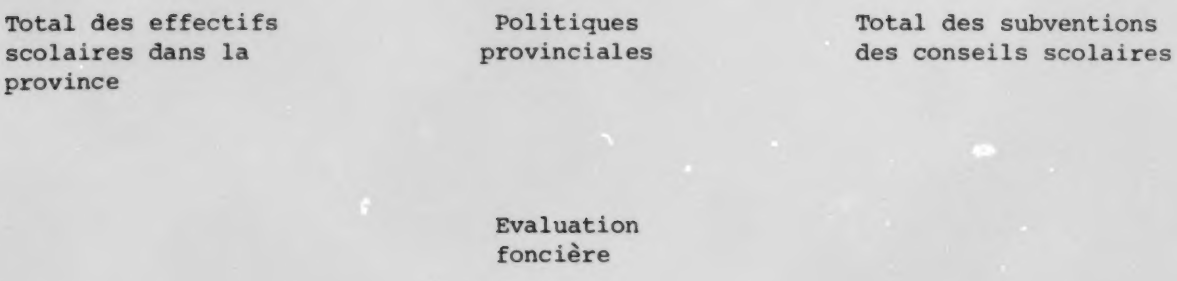
La Figure 1 indique les relations entre les effectifs scolaires et les subventions reçues par un conseil scolaire donné. Il s'agit d'une relation simple et directe: plus les effectifs sont nombreux, plus les subventions sont élevées (en dollars constants).

FIGURE 1



La Figure 2 illustre les relations entre les effectifs de tous les conseils scolaires de la province et les subventions totales.

FIGURE 2



Les relations entre les effectifs scolaires et le total des subventions des conseils scolaires sont influencées par les politiques provinciales. Nous supposons que ces politiques sont faites en tenant compte de l'évaluation foncière. Nous supposons en outre que si les effectifs augmentent plus rapidement que l'évaluation foncière, le gouvernement veillera à ce qu'augmentent les subventions totales aux conseils scolaires ainsi que les subventions par élève, et que si les effectifs diminuent alors que l'évaluation foncière demeure constante ou augmente, les subventions totales diminueront (en dollars constants), de même que les subventions par élève. Normalement, lorsque les effectifs diminuent, le pourcentage des taxes municipales dans le budget des conseils scolaires augmente. Dans le cas de la réduction des effectifs de 1975 à 1978, le pourcentage des taxes municipales est passé de 39 à quelque 47 pour cent.

Certains objecteront que cette augmentation du fardeau fiscal des contribuables locaux dépend de ce que les administrateurs scolaires ont permis une augmentation des dépenses par élève plus rapide que l'augmentation des subventions par élève. Mais on doit reconnaître une autre conséquence de ce développement: comme les subventions représentent une portion de plus en plus réduite des dépenses des conseils scolaires et que de plus en plus de conseils scolaires ont des dépenses qui excèdent leurs subventions, la majeure partie du coût de l'augmentation des dépenses par élève retombe sur les contribuables locaux. Les revenus tirés de la taxe foncière entraînent de grands écarts dans le fardeau fiscal d'un conseil scolaire à l'autre, selon la valeur de la propriété foncière. La question de l'équité -- pour les élèves et pour les contribuables -- qui semblait avoir perdu de son importance depuis la création de la nouvelle structure des conseils scolaires en 1969, en prend de plus en plus. Actuellement,

elle est étroitement liée à la question fondamentale de l'efficacité: Sur quels critères s'appuyer pour décider des budgets scolaires?

Je recommande d'abord que le ministre de l'Education et le trésorier de la province reconnaissent clairement qu'en raison de la réduction des effectifs scolaires et de la nécessité de traiter les élèves et les contribuables avec l'équité qui caractérise cette période de notre histoire et de contrôler efficacement les dépenses en matière scolaire, des redressements importants doivent être apportés au financement de notre système scolaire.

Je recommande en outre que le gouvernement donne immédiatement l'assurance que pendant une certaine période, par exemple deux ans, l'allocation du Conseil du trésor au ministère de l'Education aux fins de subventions générales sera calculée de façon à ce que la subvention provinciale par élève ne soit pas inférieure à celle de 1978 et qu'elle tienne compte de l'inflation (je laisse à d'autres le soin de proposer l'indice d'ajustement approprié).

RECOMMANDATIONS

1) Reconnaître clairement, avec le trésorier de la province, qu'en raison de la réduction des effectifs scolaires, des redressements importants doivent être apportés au financement de notre système scolaire.

2) Donner immédiatement l'assurance que pendant une certaine période, par exemple deux ans, les subventions provinciales par élève ne seront pas inférieures à celles de 1978 et qu'elles seront indexées au coût de la vie.

SECTION B: Problèmes critiques

et recommandations pour une action immédiate

INTRODUCTION

Il est malheureusement évident que si la baisse des effectifs scolaires se poursuit, nous ne pourrons pas maintenir la niveau actuel de notre système scolaire. Au cours des dix à quinze prochaines années, nous ne pourrons éviter certaines restrictions importantes. La situation économique peut s'améliorer, entraînant une légère augmentation des ressources consacrées aux systèmes scolaires. Mais même dans la conjoncture économique la plus favorable, il nous faudrait appliquer des politiques favorisant l'augmentation des coûts par élève, au détriment d'autres services publics ou du secteur privé, pour maintenir le niveau actuel de nos écoles élémentaires et secondaires. Il semble qu'il n'y ait pas de soulagement immédiat aux contraintes financières décrites dans la section précédente et dans le premier rapport préliminaire. Aussi, à moins d'offrir aux écoles de nouveaux moyens de financement, il faudra nous résigner à des restrictions, même à court terme, qui pourraient prendre diverses formes: réduction de l'éventail des programmes scolaires, réorganisation interne des écoles, "famille d'écoles" ou groupements scolaires, réorganisation des activités des conseils scolaires, voire remaniement ou fusion de conseils, mutations de personnel, diminution du personnel enseignant, et peut-être plafonnement des dépenses par élève. Aucune de ces décisions n'est facile à prendre et chacune entraîne des répercussions malheureuses; mais toutes sont légitimes et quelques-unes s'imposent. Elles seront plus efficaces et pourront être mises en oeuvre d'une façon plus équitable si elles sont bien planifiées.

Nous devons dès maintenant entreprendre la planification. Il faut d'abord répondre aux exigences à court terme tout en nous préparant aux changements à long terme. Les sous-sections suivantes sont consacrées à certains problèmes critiques qu'il faut régler le plus tôt possible, quitte à le faire problème par problème. Le Rapport final contiendra des recommandations de solutions plus globales et plus systématiques concernant l'ensemble des problèmes découlant de la réduction des effectifs scolaires, ainsi que les modifications qui sembleront appropriées aux recommandations actuelles.

1. Structure du système scolaire

Alors que les écoles entreprennent une réorganisation pour faire face à l'évolution de l'environnement et de la demande de services, nous devons nous poser une question importante: Les changements structuraux ne seront-ils que des modifications apportées à la gamme des activités, accompagnées de quelques redressements d'ordre administratif, ou donneront-ils lieu à une réflexion sur les objectifs de l'école et ses rapports avec la collectivité?

L'expression "structure" est utilisée de différentes façons. Il ne serait évidemment pas inexact de qualifier de changements structuraux certains changements dans les programmes ni de parler de structure du système scolaire pour désigner son caractère administratif. Toutefois, je réserve le terme "structure" aux objectifs (ou à la mission) du système scolaire[1] et à ses relations avec l'ensemble de la collectivité. Ainsi comprises, les questions sur la structure n'ont jamais été si répandues dans les discussions populaires, politiques ou scolaires sur l'éducation et les politiques scolaires. Avant de présenter des recommandations, je me dois de parler de la structure (mission et relations) de notre système scolaire.

Traditionnellement, la mission principale de l'école a été de pourvoir à l'instruction et à la formation de nos "jeunes". Ses ressources ont été consacrées principalement aux élèves de 5 à 21 ans fréquentant une école de jour. Toutefois, il n'y a pas d'âge limite à la fréquentation d'une école secondaire, et un nombre croissant d'adultes suivent les classes régulières de jour autant que les cours du soir. D'où une importante question structurelle: L'école sera-t-elle de moins en moins au service des jeunes, et de plus en plus à la disposition des jeunes et des adultes?

---

[1] J'ai parfois utilisé l'expression "système scolaire" en parlant de l'ensemble des écoles publiques, secondaires et séparées qui forment nos systèmes scolaires. Ailleurs, pour bien montrer qu'il s'agit des trois systèmes scolaires, je les ai appelés "systèmes scolaires" (au pluriel).

En général, les cours aux adultes ont été laissés à la discrétion des conseils scolaires, qui ne sont pas tenus de les dispenser. Aussi un conseil scolaire peut-il présenter un éventail de cours plus ou moins grand, selon ses possibilités financières. Le pourcentage des coûts de l'éducation des adultes assumés au niveau local varie d'un conseil scolaire à l'autre, selon le pourcentage de la taxe foncière consacrée à chaque élève, tout comme les autres dépenses. Les cours aux adultes ne sont pas tous admissibles aux subventions générales ou spéciales, et les conseils scolaires doivent parfois en assumer entièrement les coûts. Aussi la gamme des services offerts aux adultes par chaque conseil scolaire reflète-t-elle les possibilités financières de ce dernier et l'intérêt qu'il porte à l'éducation des adultes.

Pour certains, l'extension de l'enseignement aux adultes ne constitue pas un changement d'ordre structurel. J'admets volontiers que l'enseignement étant l'affaire de l'école, qui s'appuie sur une longue tradition en éducation des adultes, un élargissement de ces services ne constitue aucunement une nouvelle mission. Et le simple fait de recommander le "statu quo" en éducation des adultes équivaut à encourager la poursuite, voire une certaine augmentation des cours expérimentaux en ce domaine. C'est là un point que nos recommandations doivent au moins tenir pour acquis. Néanmoins, une augmentation rapide du rythme de croissance de l'éducation des adultes constituerait un changement structurel en raison des répercussions importantes que cela entraînerait sur les rapports entre l'école, le conseil scolaire et les autres agents et organismes.

L'élargissement de la mission de l'école déborde de beaucoup la simple augmentation des services aux adultes. Toutefois, même les activités qui pourraient s'inscrire dans le cadre de l'éducation des adultes (cours prénatals à l'intention des futures mères, cours professionnels, cours sur les loisirs, cours spéciaux à l'intention des personnes âgées) risquent d'entraîner certains conflits entre les autorités scolaires et les responsables d'autres ministères et agences gouvernementales. Si nous examinons quelques-unes des activités qui n'entrent pas dans le cadre de l'éducation des adultes, mais qui la complètent, telles que les services de garderie, les soins prénatals, les services d'orientation et les services juridiques ou de santé pour les personnes âgées, nous constatons que les frontières d'un grand nombre de domaines des services publics, longtemps considérés comme distincts et autonomes, sont en voie d'éclatement. En effet,

on a souvent répété qu'un énoncé plus limpide de la nature et de la mission de l'école aurait depuis longtemps révélé que cette dernière constitue un agent de services important: garderie, centre de santé et de loisirs, centre d'apprentissage.

L'emplacement des écoles a été soigneusement étudié pour répondre le mieux possible aux besoins de la clientèle scolaire environnante. Les écoles forment donc un réseau universel de centres spécialement conçus pour fournir des services communautaires de toutes sortes. Or, la réduction des effectifs scolaires entraîne un surplus de classes, voire d'immeubles. Il est normal de chercher une nouvelle utilisation pour des biens publics sous-utilisés -- bien qu'on puisse s'interroger sur la commodité et l'efficacité des immeubles actuels comme centres de services communautaires. Le surplus de locaux étant presque toujours accompagné d'un surplus d'enseignants, il est compréhensible et justifié de chercher à redéfinir ou à étendre le rôle de l'école dans la collectivité. Il ne faut pas oublier toutefois que de nombreuses autres personnes de valeur, hautement qualifiées, peuvent rendre un grand nombre de services à leurs concitoyens par l'intermédiaire de ces centres, à titre de volontaires, de salariés ou d'employés à plein temps ou à temps partiel.

Il n'est évidemment pas facile de vouloir prolonger le rôle de l'école. Les choses de valeur sont rarement gratuites. Le chauffage, l'éclairage, l'entretien, les réparations et les assurances d'un immeuble ne sont pas gratuits. En outre, il peut être plus rentable de louer ou de vendre une école désaffectée que de tenter de la transformer en centre communautaire. Ajoutons qu'il se peut que d'autres organismes dispensent déjà les services que nous nous proposons d'offrir. Quant à l'utilisation des écoles pour l'éducation des adultes -- suggestion qui revient le plus souvent -- rappelons que nous disposons à cette fin d'un excellent réseau de collèges techniques et d'arts appliqués. Toutefois, la coordination de leur rôle avec une conception élargie de l'éducation des adultes n'est pas une sinécure.

Enfin, il nous faut répondre aux questions suivantes:

> Voulons-nous affranchir les écoles de leur mission traditionnelle, l'instruction de la jeunesse?

Les ressources financières (et les pouvoirs fiscaux nécessaires) des conseils scolaires peuvent-elles servir à des fins autres que celles pour lesquelles elles ont été mises sur pied?

Sans aucun doute, l'opinion publique canadienne est très favorable à l'éducation permanente et à l'utilisation des écoles comme centres d'apprentissage ou centres de ressources pour les personnes de tout âge. Ce genre de mouvement, très fort en certains pays d'Europe, n'en est qu'à ses débuts ici, mais je serais des plus surpris que les activités de l'éducation des adultes des conseils scolaires n'augmentent pas dans les années à venir, indépendamment des recommandations de cette Commission ou de toute autre commission. Il semble que nous nous acheminions petit à petit vers l'élargissement de la mission de l'école.

Sans que l'on puisse encore parler de mouvement en ce sens, il existe un besoin et une demande de cliniques, de services d'aide juridique et de nombreux autres services communautaires que pourraient offrir les écoles. Des propositions en ce sens sont présentées en détail dans les nombreux documents de travail de cette Commission. Elles soulèvent une foule de questions touchant les objectifs ou la mission de l'école et ses relations avec les conseils scolaires, de même que l'autorité des conseils scolaires de prélever une taxe de leurs municipalités. Jusqu'à maintenant, il ne semble pas que nous ayons réglé ces questions.

Il n'entrait pas dans le mandat premier de cette Commission d'étudier les solutions de rechange à l'utilisation de l'école à des fins communautaires. Nous ne nous attarderons donc pas sur ce sujet. On trouvera toutefois dans le Rapport final du Comité sur l'utilisation des installations scolaires, intitulé "A vous de jouer maintenant" (février 1975), un excellent résumé des suggestions relatives à l'élargissement du rôle de l'école et de leurs avantages.

L'Assemblée législative de l'Ontario a probablement souscrit au principe de l'utilisation des écoles à des fins communautaires en fixant le mandat de ce Comité (établi le 17 décembre 1973, sous la présidence de M. Charles E. McIlvenn, M.L.A., Oshawa):

1. Le Comité analysera les possibilités d'une utilisation accrue des installations scolaires de l'Ontario à tous les niveaux, y compris les installations d'enseignement supérieur.

2. Il examinera en particulier les sujets suivants:

   (i) utilisation accrue des installations scolaires par l'ensemble des citoyens;

   (ii) utilisation ininterrompue des installations scolaires pour des programmes communautaires ou de formation;

   (iii) moyens de mettre sur pied de semblables activités.

Je ne sais pas exactement ce qu'il est advenu du rapport de ce Comité, mais il semble que le ministre de l'Education ait pris les mesures nécessaires pour encourager une plus grande utilisation des installations scolaires à des fins communautaires. Mais en octobre 1976, il décrétait un gel des dépenses de la province pour les activités des conseils scolaires en éducation des adultes à titre de mesure provisoire rendue nécessaire en raison des divergences d'interprétation sur l'éducation permanente entre les conseils scolaires de la province.[1] Le ministre décrétait en fait un moratoire sur la croissance des engagements financiers de la province envers les "nouvelles fonctions" des conseils scolaires. A l'heure actuelle, je suis d'avis que la province ou les municipalités n'ont pas pris d'engagement financier correspondant pour favoriser l'élargissement du rôle de l'école, pourtant souvent recommandé.

Le Comité semblait croire que les conseils scolaires devaient offrir un bon éventail de services et les payer à même leurs sources traditionnelles de revenus. Je ne crois pas qu'ils puissent le faire. En effet, ils devraient augmenter les taxes en augmentant les cotisations de leurs municipalités (qui devraient à leur tour augmenter leurs propres taxes foncières), pour faire face au pourcentage de l'augmentation des dépenses qui ne seraient pas assumées par les subventions. En gelant les dépenses au chapitre de l'éducation des adultes -- service communautaire le plus proche des responsabilités traditionnelles de son ministère --, le ministre

---

[1] Avis public de Thomas L. Wells, ministre de l'Education de l'Ontario, octobre 1976.

de l'Education laissait clairement entendre que les subventions ne pourraient constituer qu'une source très limitée de financement pour l'élargissement des activités des conseils scolaires. Ajoutons qu'il n'est pas nécessaire que l'aide financière apportée aux nouveaux services communautaires dispensés par les conseils scolaires provienne du ministère de l'Education. En effet, étant donné la nature de ces différentes activités, l'appui financier du gouvernement pourrait très bien venir d'autres ministères.

Quoi qu'il en soit, les conseils scolaires n'ont ni les ressources financières ni l'expérience nécessaire pour assumer seuls la responsabilité d'une foule d'activités nouvelles qu'ils pourraient dispenser. S'ils le faisaient, ils deviendraient ni plus ni moins de véritables municipalités.

Cette observation nous amène à retenir l'une des deux solutions suivantes pour régler le problème structurel qui se présente:

> Nous pouvons mettre sur pied une autorité supramunicipale ayant compétence conjointe avec un conseil scolaire, et jouissant de l'autorité nécessaire pour organiser et offrir l'ensemble des services communautaires (ou un large éventail). Les classes vacantes ou les écoles et terrains désaffectés feraient partie d'une banque de ressources, et les fonds disponibles pour les services scolaires et autres seraient mis en commun.

OU

> Nous pouvons limiter les conseils scolaires aux services traditionnellement fournis aux jeunes. En ce cas, l'organisation et le financement des activités des conseils scolaires continueraient de refléter leur vocation spéciale. La responsabilité d'élargir les services communautaires offerts ou d'en mettre d'autres sur pied relèverait d'autres organismes municipaux (ou provinciaux et municipaux). L'utilisation des installations scolaires pour ces services communautaires se ferait en vertu de baux, ou dans certains cas, d'ententes pour l'utilisation conjointe des installations existantes ou nouvelles.

Pour ma part, je préfère une solution qui s'apparenterait à la première de ces approches, et je ferai des recommandations en ce sens dans mon rapport final. Toutefois, dans l'état actuel des choses, nous devons reconnaître que la seconde approche est la seule possible. En effet, en raison des conditions financières et des problèmes d'organisation actuels des conseils scolaires, individuellement et collectivement, il ne me semble pas réaliste d'envisager un élargissement sensible du rôle communautaire de l'école ou de changer les relations de cette dernière avec les municipalités et les autres organismes publics. Bref, il vaut mieux mettre d'abord de l'ordre dans la maison (les écoles) avant d'entreprendre des changements structurels d'envergure.

Je recommande que dans les dix prochaines années, notre premier objectif de planification soit de réévaluer la structure de notre système scolaire et de mettre en oeuvre les nouveaux objectifs et relations qui auront été décidés. Cette entreprise de planification exigera un effort soutenu. Ces nouveaux objectifs et ces nouvelles relations des écoles doivent être choisis avec soin et les propositions doivent être accompagnées d'études sur leurs conséquences directes et indirectes probables.

Mais pour le moment, je recommande que nous nous occupions des problèmes financiers et d'organisation auxquels le système scolaire fait face actuellement, avant d'entreprendre des changements structurels importants. La solution à ces problèmes entraînera sans aucun doute une période de restriction, voire de réduction de services. Plusieurs conseils scolaires (à l'exception de ceux où les effectifs se maintiendront ou augmenteront), devront se résigner à une réduction des installations et à une diminution du personnel enseignant, administratif et de soutien. En général, la réduction du personnel devrait (comme ce fut généralement le cas jusqu'à maintenant) se faire par le biais des départs naturels, et les renvois d'enseignants d'expérience devraient être rares. Mais cela demandera une planification rigoureuse, fondée sur l'hypothèse que les subventions provinciales par élève augmenteront moins rapidement ou au même rythme que l'inflation, et que l'augmentation du fardeau fiscal des contribuables

provoquera une opposition de plus en plus grande. Dans l'immédiat et à moyen terme, la planification doit viser d'abord le maintien de la qualité des services et la stabilité financière du système scolaire.

L'élargissement des services communautaires fournis par l'école peut donc difficilement être l'un des premiers objectifs poursuivis. Nous devons dès maintenant envisager certains changements dans nos objectifs traditionnels, mais nous devons également prendre le temps de bien examiner toutes les possibilités. Cela n'ira pas sans de nombreuses difficultés. Par exemple, si les services communautaires devaient être dispensés par les enseignants selon l'échelle salariale actuelle de ces derniers, ils seraient prohibitifs, les enseignants comptant parmi les professionnels ayant des salaires élevés. En général, nous n'aurons probablement recours à des enseignants que pour des tâches spécialisées relevant de leur compétence. Quoi qu'il en soit, l'élargissement du rôle communautaire de l'école ne peut être envisagé avant que ne soient résolues de nombreuses questions sur les relations entre conseils scolaires et municipalités, municipalités et autres paliers de gouvernement, écoles et autres organismes publics.

RECOMMANDATIONS

1) Fixer comme premier objectif d'une planification à long terme une réévaluation, voire une nouvelle conception de la structure du système scolaire (c'est-à-dire la mission de l'école et les relations des conseils scolaires avec les autres organismes).

2) Ne pas modifier substantiellement la structure du système scolaire (c'est-à-dire ses objectifs et ses relations) avant d'avoir réglé les problèmes immédiats découlant de la réduction des effectifs et de l'augmentation des pressions financières.

2. Financement scolaire

Dans la section précédente, j'ai expliqué que certains changements doivent être apportés au financement de notre système scolaire public. J'ai également indiqué qu'avant de rédiger mon rapport final, il me fallait décider si j'allais recommander de régler les problèmes du financement scolaire par des redressements au système de subventions qui existe depuis 1964, ou par des changements majeurs, voire une réorganisation de ce système. Comme je n'ai pas encore recueilli toute l'information nécessaire[1], je remets à plus tard cette recommandation importante.

Je me limiterai dans cette section à analyser brièvement quelques faiblesses du système actuel de financement scolaire et je recommanderai quelques solutions administratives ou politiques immédiates. Mon opinion sur la question est en grande partie fondée sur les impressions que m'ont laissées les derniers mois d'audiences de la Commission et les mémoires reçus.

Avant de formuler mes critiques, je dois admettre que pendant longtemps, j'ai eu un rôle à jouer dans le développement du système actuel de financement. Je suis donc en partie responsable des faiblesses actuelles d'un système qui, par ailleurs, nous a bien servis jusqu'ici. En effet, malgré une augmentation sans précédent de la demande de services, ce système a contribué à l'édification d'un important réseau scolaire et a été soumis à des modifications constantes, au nom de la qualité, de l'efficacité et de l'équité.

Avec raison sans doute, dans un cadre conçu pour un système scolaire en expansion, la formule des subventions sur laquelle repose le système de financement dépend des effectifs scolaires de deux façons. Quand un conseil

---

[1] A cet égard, je recommande à mes lecteurs trois documents de travail de la Commission: R. Bird et E. Slack, "Property Tax Reform and Educational Finance in Ontario", document de travail n° 21; D. Cameron, "Declining Enrolment and the Financing of Education in Ontario", document de travail n° 11; et E.B. Rideout, "Alternatives for Educational Finance Within the Established Parameters", document de travail n° 25.

scolaire connaît une augmentation d'effectifs qui entraîne une diminution de l'évaluation foncière par élève, il peut s'attendre à une augmentation de la subvention par élève, et donc à des subventions accrues en raison du nombre accru d'élèves. Pour que ce système fonctionne dans le contexte d'une augmentation des effectifs pendant plusieurs années, le gouvernement doit consacrer aux subventions une somme accrue chaque année. Par ailleurs, si un conseil scolaire connaît une réduction d'effectifs qui entraîne une augmentation de l'évaluation foncière par élève, il peut s'attendre à une diminution de la subvention par élève, et donc à une baisse des subventions en raison du nombre réduit d'élèves. Il en résulte une diminution des subventions totales, à moins que le gouvernement ne décide d'augmenter suffisamment la subvention par élève pour compenser la diminution du nombre d'élèves.

L'une des critiques les plus souvent présentées à la Commission concernant ce système est qu'il ne tient pas suffisamment compte des frais fixes et des frais variables que doit assumer le conseil scolaire. Il s'agit, bien sûr, d'une simplification. En effet, certains coûts sont fixes pour une courte période, d'autres pour une période plus longue, et certains pour une très longue période. Mais la critique est bien fondée. Le problème existe surtout pour les conseils scolaires dont les écoles élémentaires et secondaires sont plutôt modestes et dont la population clairsemée rend difficile, sinon peu pratique, le recours à une consolidation.

La différence de coûts par élève d'un conseil scolaire à l'autre a également fait l'objet de nombreux rapports et mémoires. Ce problème est évidemment plus aigu dans le nord de la province, où tous les services, y compris les services scolaires, coûtent plus cher qu'ailleurs. Ce deuxième rapport préliminaire ne contiendra qu'une seule recommandation sur les problèmes particuliers des conseils scolaires du Nord (ou plus précisément de certains petits conseils scolaires de régions peu peuplées), mais les recommandations générales présentées ici peuvent leur être utiles.

Autre source de critiques: le recours aux subventions à des fins de "stimulation" ou "d'encouragement". On ne peut nier que ce genre de subventions ait atteint son objectif: faciliter la mise au point de certains programmes, mais il est loin de ne comporter que des avantages. En effet, les conseils

scolaires craignent que les subventions prennent fin ou soient réduites -- comme cela s'est produit dans le passé -- sans avis préalable suffisant, les obligeant alors soit à annuler le service ou l'activité -- en ce cas, la subvention n'atteint pas son objectif -- soit à maintenir un service pour une minorité d'élèves au détriment de la qualité du programme de base offert à l'ensemble des élèves. Ce conflit d'intérêt entre les bénéficiaires de services spéciaux et l'ensemble des élèves est encore plus évident dans le cas des classes spéciales pour les handicapés ou les surdoués et dans l'enseignement des langues (par exemple, les programmes d'immersion en français).

Je recommande que le gouvernement mette fin à ce genre de subvention et qu'il intègre plutôt dans le programme scolaire général, au même titre que d'autres éléments essentiels du programme, certains services qu'il est essentiel ou utile de financer. Toutefois, si certains services spéciaux doivent continuer d'être encouragés au moyen de subventions spéciales, je recommande que le montant alloué couvre le coût intégral des services fournis et que ces derniers soient interrompus lorsque la subvention prend fin.

Certaines des critiques que j'ai entendues et auxquelles j'ai été amené à souscrire ne concernent pas directement le système de subventions, mais le gouvernement, que l'on accuse d'accorder moins d'importance à l'éducation. A l'appui de cette critique, on cite généralement les changements dans la proportion des dépenses des conseils scolaires assumées par le gouvernement. En effet, l'augmentation constante de cette variable jusqu'en 1975, qui représentait plus de 60 pour cent du budget des conseils scolaires, pour diminuer par la suite à quelque 53 pour cent en 1978, est associée dans l'opinion publique aux augmentations substantielles et inattendues des taxes locales ces dernières années. Comme je l'ai mentionné dans la section A de ce rapport et dans le premier rapport préliminaire, on peut objecter que ce changement ne s'est pas nécessairement accompagné d'une augmentation substantielle du fardeau fiscal réel des contribuables locaux. Il ne fait aucun doute que nos observations sur l'augmentation des taxes locales appellent certaines réserves. Mais il n'en demeure pas moins que pour l'opinion publique, le gouvernement accorde de moins en moins d'importance à l'éducation dans le budget de la province.

Outre cette impression d'une augmentation du rôle des taxes locales dans le financement scolaire, ajoutons la frustration de délais difficiles à comprendre dans l'annonce des précisions sur les projets de subventions d'une année à l'autre ainsi que l'absence de prévisions à court terme ou à long terme touchant la participation du gouvernement dans le financement scolaire, ce qui faciliterait la planification au niveau des conseils scolaires.

Je veux bien croire que le gouvernement a pris la décision de transférer une bonne partie des coûts, notamment l'augmentation des coûts par élève, aux conseils scolaires et aux contribuables locaux.[1] Il s'agit d'une tactique qui s'inscrit dans l'intention déclarée du gouvernement de diminuer le déficit provincial et d'équilibrer son budget d'ici 1981. Mais on peut également supposer que l'augmentation de la participation des conseils scolaires et des contribuables locaux au financement scolaire est également une tactique délibérée pour contrôler les dépenses, la résistance des contribuables jouant le rôle des plafonds provinciaux. Quelles que soient les raisons qui expliquent ce changement de rôle, il en est résulté l'impression que le gouvernement attache moins d'importance à l'éducation dans le budget de la province.

J'insisterai davantage dans mon rapport final sur les diminutions apparentes et réelles des priorités en matière scolaire, et j'exposerai mes principaux points de vue sur les différentes solutions de rechange pour le contrôle des dépenses. Toutefois, ainsi que je l'ai souligné dans la section A, le gouvernement doit prendre immédiatement des mesures à court terme pour diminuer l'incertitude et promouvoir la stabilité du système scolaire.

J'ai lu et entendu de nombreux arguments en faveur de l'abandon du système de subventions fondé sur les effectifs scolaires ou sur un programme particulier. Je doute qu'on réussisse à me convaincre de la nécessité ou l'utilité d'un tel changement. Mais je n'en demeure pas moins impressionné par les problèmes particuliers découlant de la réduction des effectifs dans les conseils scolaires qui desservent une population peu nombreuse et disséminée. Dans le cas de ces conseils scolaires, je recommande que le ministre de l'Education souscrive au

---

[1] Voir les intéressantes projections sur les subventions provinciales de David Foot dans le document de travail n° 1 intitulé "Resources and Constraints: Public Education and the Economic Environment in Ontario, 1987-1987", Ontario, 1978.

principe des subventions fondées sur les programmes et dresse immédiatement la liste des conseils scolaires qui entrent dans cette catégorie. Cela ne pourrait qu'accroître légèrement le nombre des conseils scolaires isolés déjà reconnus par les Règlements sur les subventions. Il ne s'agit après tout que de reconnaître que quelques conseils scolaires ont des problèmes spéciaux d'ordre démographique et géographique. En comparaison, les activités de ces conseils scolaires ne sont pas "rentables" en ce sens que les coûts par élève sont anormalement élevés. En certains endroits, en raison d'une trop forte diminution des effectifs, il se peut que les activités de certaines écoles doivent cesser. En ce cas, un système de subventions fondé sur les programmes peut constituer une solution intermédiaire.

Mais ce ne sont pas seulement les petits conseils scolaires qui font face à des difficultés inhabituelles en raison de la réduction de leurs effectifs. Je recommande donc que des mesures immédiates soient prises pour protéger les conseils scolaires qui connaîtraient, en 1979 et en 1980, une réduction de leurs effectifs supérieure aux moyennes prévues. Je suggère en outre que la réduction des subventions découlant d'une réduction des effectifs supérieure à la moyenne provinciale prévue en 1979 et en 1980 soit limitée chaque année, et pour cette année-là seulement, à 33 pour cent de ce qu'elle aurait été sans cette mesure. (Par exemple, si la réduction moyenne des effectifs d'une année donnée est de 3 pour cent et qu'elle atteint 5 pour cent dans un conseil scolaire, la réduction de la subvention découlant de 2 pour cent de plus que la moyenne sera remplacée cette année-là par un redressement représentant 67 pour cent de cette réduction.) Le montant exact de ce "coussin financier" est moins important toutefois que le fait qu'il soit sûr et connu le plus longtemps possible à l'avance. Cela exige que la moyenne de la réduction provinciale des effectifs prévue pour les écoles élémentaires et secondaires soit utilisée de préférence à une moyenne établie à partir des effectifs réels, une fois que le nombre en est connu. Mes projections ou celles de quelqu'un d'autre sur les effectifs de 1979 et 1980 peuvent servir à établir les meilleures "prévisions approximatives" chaque année.

Dans les quelques années à venir, la réduction des effectifs sera plus sensible dans les écoles secondaires. Elle atteindra son point culminant au

début des années 1980. Je présenterai dans mon rapport final des recommandations visant à apporter des corrections au système de subventions à compter de 1981.

Bien que je ne sois pas actuellement en mesure de présenter des recommandations pour des mesures immédiates concernant la répartition inégale de la taxe foncière des entreprises commerciales et industrielles entre les conseils, je désire faire quelques commentaires à ce sujet. La situation n'est évidemment pas nouvelle, mais ces inégalités prennent de l'ampleur en raison de la réduction des effectifs, de l'augmentation de la participation des localités dans le financement scolaire, et du profil de la réduction des effectifs dans tous les conseils scolaires. La situation des conseils scolaires séparés est particulièrement critique à cet égard. Ils n'ont guère accès aux taxes des entreprises, même quand leurs territoires se trouvent dans des régions hautement industrialisées. La Corporation Tax Adjustment Grant, en vigueur de 1964 à 1968, assurait à chaque conseil scolaire séparé une subvention provinciale par élève équivalente aux revenus que les conseils scolaires publics touchaient de la taxe foncière de ces entreprises sur le territoire du conseil scolaire séparé. Cette mesure est disparue, avec le consentement des conseils scolaires séparés, lors de la mise en vigueur du régime actuel de subventions, en 1969. De façon générale, ce nouveau régime assurait aux conseils scolaires séparés des subventions provinciales accrues et des revenus presque équitablement proportionnels à ceux des conseils scolaires publics. Actuellement, toutefois, les conseils scolaires séparés font face aux mêmes pressions que les conseils scolaires publics pour porter leurs dépenses au-delà du plafond des subventions, qui représentent pour eux aussi un pourcentage de plus en plus réduit de leurs dépenses totales. Forcés d'assumer une plus grande partie de leurs dépenses d'exploitation à même les taxes locales et n'ayant pas accès aux taxes foncières des entreprises, ils seront bientôt dans une situation précaire. Dans une certaine mesure, le problème d'équité entre les deux systèmes élémentaires provient d'une répartition inégale de la taxe foncière des entreprises industrielles et commerciales.

Mais je n'ai pas l'intention de dramatiser le problème des écoles séparées. Il n'en demeure pas moins que malgré la formation de plus grands conseils scolaires publics et séparés en 1969, les ressources foncières demeurent inégalement réparties entre les conseils scolaires et cette inégalité découle en grande partie de la répartition de la taxe foncière des entreprises. Ironiquement, ces ressources

sont concentrées dans les régions où la réduction des effectifs se fait le plus sentir. En d'autres termes, les régions qui seraient le plus en mesure de financer un système scolaire de qualité sont celles où la population scolaire baisse le plus rapidement.

Par cette analyse, j'entends non seulement souligner un problème ancien qui revêt des dimensions et des aspects nouveaux, mais également suggérer certains changements radicaux qui s'imposent dans l'impôt foncier des entreprises et la répartition de ces taxes. Je reviendrai sur ce sujet dans mon rapport final, en analysant les avantages de la distinction entre l'évaluation industrielle et commerciale et l'évaluation résidentielle et agricole.

Il reste enfin deux autres questions d'ordre financier qui demandent une solution politique immédiate.

Pour mieux planifier leurs propres revenus et dépenses, les conseils scolaires doivent pouvoir compter sur des énoncés fiables des intentions du gouvernement concernant le financement scolaire à moyen terme. Je recommande que le gouvernement prépare dès maintenant un plan quinquennal établissant clairement ses intentions relativement au niveau et à la méthode de financement scolaire. Ce plan devrait être révisé et mis à jour tous les deux ans, et être remis à tous les conseils scolaires au moins six mois avant le début de leur exercice financier. Il devrait être prêt pour septembre 1979 et comprendre la subvention spéciale mentionnée plus haut pour compenser la réduction des effectifs scolaires.

En outre, il serait avantageux que l'exercice financier des conseils scolaires coïncide avec l'année scolaire. En effet, notamment dans le cas des grands conseils scolaires et des conseils séparés, il semble plus logique, non seulement pour l'établissement du budget, mais pour la presque totalité des activités financières, que l'exercice commence le 1er juillet et se termine le 30 juin, plutôt que de suivre l'année civile. Cela ne devrait poser aucun problème dans le cas des revenus provenant de subventions, mais pourrait entraîner certaines difficultés (même s'il n'est pas nécessaire qu'il en soit ainsi) dans le cas des réquisitions par les conseils scolaires de fonds provenants des taxes locales des municipalités.

Le mandat des administrateurs élus des conseils scolaires suit l'année civile. Il devrait donc être modifié si les écoles adoptent l'année scolaire comme exercice financier. En effet, si l'année civile demeurait en vigueur pour les administrateurs, les membres de l'ancien conseil et ceux du nouveau conseil dirigeraient les affaires scolaires pendant la moitié d'une année chacun. Cela risque d'entraîner des difficultés, dans le cas par exemple où les membres de l'ancien conseil auraient manqué de prudence en prenant des engagements que devrait honorer le nouveau conseil dans la dernière partie de la même année scolaire.

Bien que ces sujets ne relèvent pas strictement de mon mandat, car ils n'ont rien à voir avec la diminution des effectifs, je recommande instamment que l'année scolaire, soit la période du 1er juillet au 30 juin, soit utilisée dans les deux cas.

RECOMMANDATIONS

1) Mettre fin aux subventions de stimulation ou d'encouragement. Si les services que l'on veut encourager sont essentiels ou valent la peine d'être financés de la même façon que les programmes de base, les intégrer au programme général. Si les subventions se poursuivent, qu'elles soient suffisamment élevées pour couvrir tous les coûts du service dispensé.

2) Souscrire au principe des subventions fondées sur les programmes dans le cas des conseils scolaires dont la population est disséminée, et entreprendre immédiatement de dresser la liste de ceux qui entrent dans cette catégorie.

3) Assurer une certaine protection financière aux conseils scolaires qui connaîtront en 1979 et en 1980 des diminutions d'effectifs supérieures à la moyenne. (Voir page 59 pour l'importance de la protection recommandée).

4) Entreprendre immédiatement pour septembre 1979 un plan quinquennal établissant clairement les intentions du gouvernement relativement au niveau et à la méthode de financement scolaire. Revoir ce plan et le mettre à jour tous les deux ans et le faire parvenir à tous les conseils scolaires au moins six mois avant le début de leur exercice financier.

3. Programmes

Ma crainte de voir diminuer la qualité de l'enseignement par suite de la réduction des effectifs scolaires a été renforcée par ce que j'ai entendu aux audiences de la Commission et par les rapports et mémoires que j'ai lus. La crainte d'une diminution de l'éventail des programmes offerts est justifiée. En effet, dans certaines écoles élémentaires, l'enseignement des arts, de la musique et du théâtre a déjà été touché. On peut s'attendre à ce que le vaste éventail de programmes actuellement offerts aux élèves du niveau secondaire diminue considérablement.

Je crois cependant qu'il est possible d'améliorer l'enseignement de ces matières non seulement aux jeunes, mais aussi aux adultes. Au cours des dernières décennies, nous avons fait en sorte de présenter des programmes adaptés aux besoins et aux intérêts identifiés, mais nous avons éliminé peu d'éléments et négligé la coordination et la consolidation. Nous n'avons pas accordé l'attention nécessaire à l'unité des objectifs et du contenu et à la préparation de programmes adaptés aux divers besoins de notre société. Les principes qui nous ont bien servis en période d'expansion doivent céder la place à des principes différents, maintenant que le système scolaire connaît une période de contraction. Je pense néanmoins que nous considérerons un jour cette période comme ayant été très propice à la mise au point de nouveaux programmes. En effet, une réduction des effectifs peut et doit se traduire par de meilleures expériences pédagogiques.[1] Mais les améliorations ne se feront pas automatiquement. Elles exigent une planification et des efforts soutenus.

Les deux problèmes principaux portent sur la planification des programmes et l'organisation des ressources pour la mise en oeuvre de ces derniers. Tous les autres aspects -- personnel, administration, installations et financement -- doivent s'inscrire dans la planification des programmes et la faciliter.

Depuis un siècle, nous avons élaboré en Ontario ce que l'on peut appeler une philosophie d'un enseignement de qualité, dont les principaux éléments sont la décentralisation et le partage de la prise de décisions, l'égalité des chances

---

[1] A condition que nous acceptions de faire les changements nécessaires. La nouvelle approche suggérée par Howard Mountain et Elizabeth Hill, par exemple, doit être considérée comme une innovation qu'il faut la peine de mettre en oeuvre. Voir le mémoire nº 164 de cette Commission.

Une réduction des effectifs scolaires se traduit généralement par une diminution du nombre des enseignants, mais pas nécessairement par une réduction correspondante des besoins et intérêts divers des élèves. Mais il pourrait y avoir une réduction des options et des spécialisations, notamment dans les écoles professionnelles. La réduction du personnel enseignant peut découler de l'érosion des effectifs ou de la mise à la retraite. Dans ces conditions, un conseil scolaire risque de faire face à une pénurie de personnel dans certains domaines hautement prioritaires, et à un surplus dans d'autres matières.

Notre première préoccupation doit être de nous assurer que le programme obligatoire ne souffre pas de la réduction des effectifs scolaires.[1] Cela peut sembler une impossibilité, mais en raison des pressions pour maintenir les écoles ouvertes, certains conseils scolaires pourraient bien s'opposer au regroupement des élèves de diverses écoles (ou trouver cette mesure inapplicable), risquant ainsi de faire face à des difficultés croissantes pour maintenir les programmes exigés. Je recommande donc en premier lieu que des mesures soient prises immédiatement pour déterminer si toutes les écoles de la province dispensent l'ensemble minimum des cours et services mentionnés dans les politiques du ministère. Au besoin, le comité de supervision du ministère pourrait se charger de cette tâche.

A ce stade-ci, il peut être approprié de rappeler la deuxième recommandation présentée dans la section sur le financement scolaire: que des subventions en fonction des programmes soient allouées aux conseils scolaires qui sont le moins en mesure de faire face aux problèmes découlant de la réduction de leurs effectifs.

Il peut être jugé nécessaire que les écoles secondaires continuent d'offrir aux élèves la possibilité de choisir parmi un nombre "raisonnable" d'options et de spécialisations (sans trop réduire le nombre auquel ils ont été habitués). Je recommande donc qu'un éventail minimum d'options soit préparé par le ministère de l'Education pour orienter la supervision recommandée ci-dessus. En temps opportun, cet éventail peut être modifié de manière à former un ensemble de "possibilités de contenu de programme" ou un éventail de base d'options parmi

---

[1] Pour une analyse approfondie de plusieurs incidences importantes, les lecteurs pourront consulter l'article de Robin H. Farquhar dans la dernière édition de Canadian Education (été 1978): "Our Schools Need Help".

pour tous les élèves et un vaste éventail de choix de cours. Nous devons maintenant reconnaître qu'en raison de la diminution des effectifs, ces aspects d'un enseignement de qualité présentent certains risques.

En effet, les conseils scolaires qui administrent de petites écoles où les effectifs ne cessent de diminuer peuvent avoir de la difficulté à offrir même les programmes exigés par le ministère de l'Education, pourtant considérés comme le minimum que doivent dispenser la plupart des conseils scolaires.

Voici un résumé des programmes actuellement exigés:

i) Cycles élémentaire et moyen, 1re - 6e années. Les politiques de ces niveaux sont consignées dans la Circulaire PlJ1, "Les années de formation", qui contient surtout des directives, mais laisse à chaque conseil scolaire et à chaque enseignant le soin de choisir la méthodologie. A cette fin, des documents d'appui pour un certain nombre de sections ont été préparés à l'intention des enseignants.

ii) Cycle intermédiaire, 7e-10e années. Une politique transitoire tient lieu pour le moment de Circulaire officielle. Un certain nombre de programmes-cadres sont en voie de révision, dont sept constituent, pour les 9e et 10e années, des matières obligatoires avec un contenu obligatoire. Un abondant matériel didactique complète la plupart des programmes-cadres de ce niveau.

iii) Cycle supérieur, 11e-13e années. Selon les politiques de ce niveau, contenues dans la Circulaire HS1, l'anglais doit être étudié en 11e et 12e années. Ce document, qui contient en outre des directives concernant les 9e et 10e années, exige 27 crédits du cours secondaire, dont au moins trois dans chacun des quatre principaux domaines d'étude, pour l'obtention du diplôme d'études secondaires. Le diplôme d'études secondaires supérieures exige six crédits supplémentaires.

Depuis 1975, les politiques du premier cycle sont contenues dans le document PlJ1, "Les années de formation". Les politiques des deux autres cycles ont été adaptées continuellement pour répondre aux demandes d'une société dynamique. Il appartient à chaque conseil scolaire de traduire en programmes adaptés aux besoins locaux les politiques du ministère pour toutes les divisions.

lesquelles les élèves des écoles secondaires pourront choisir quelle que soit l'école qu'ils fréquentent.

Dans la section sur la structure du système scolaire, j'ai mentionné certaines des pressions qui s'exercent sur les écoles en vue d'un élargissement de leur mission à des fins communautaires. Ces pressions doivent être analysées en rapport avec la planification des programmes. Nos écoles sont considérées, aujourd'hui comme hier, comme des instruments de politique sociale. Notre conception de la planification des programmes sera déterminée dans une large mesure par notre intention de voir les écoles poursuivre de tels objectifs, notamment lorsque ces objectifs font appel à d'autres ministères.

Par exemple, à l'heure actuelle, les politiques du gouvernement concernant la communauté francophone sont importantes pour l'unité nationale et la Confédération, et elles ont des répercussions directes sur l'enseignement des langues dans nos écoles. La politique gouvernementale envers les autres groupes ethniques, ou le "multiculturalisme", a contribué au développement d'un programme d'enseignement des langues d'origine. Un domaine connexe est celui des libertés civiles. L'importance accordée dernièrement aux politiques visant à éliminer toute manifestation de racisme a influé sur la mise au point du matériel pédagogique. En outre, les politiques gouvernementales touchant la santé, le bien-être et les loisirs nous influencent dans le choix d'expériences scolaires pour nos enfants.

A long terme, les relations entre l'école, le travail et la retraite sont peut-être les plus importantes. L'enseignement a été et demeure orienté d'abord en fonction de la poursuite de la formation, et non pas du travail ou des loisirs. Malgré cette orientation, notre système scolaire présente un paradoxe: les finissants de nos écoles ne sont pas suffisamment préparés au marché du travail, alors que la plupart des travailleurs, même ceux des professions libérales, ont une formation trop poussée pour le travail qu'ils accomplissent. En général, l'école ne prépare pas suffisamment à la civilisation des loisirs qui nous attend. Outre un temps de loisirs accru, comme l'indiquent les facteurs démographiques que nous avons étudiés, nous connaîtrons une augmentation du nombre de retraités, à moins que la durée de la vie active n'augmente par suite de conditions économiques imprévisibles. Les politiques sociales envers les retraités doivent comporter un élément de formation. Il faut en effet se demander jusqu'à quel point

l'école doit préparer à une vie active plus courte, des loisirs accrus et une retraite plus longue. Divers types de programmes "coopératifs", dans lesquels le travail alterne avec les études, sont présentement envisagés pour relier davantage le monde de l'enseignement à celui du travail. Tout comme le "travail partagé" et l'élargissement du travail à mi-temps peuvent préparer progressivement à la retraite les personnes de 50 à 75 ans, certains programmes d'alternance du travail et des études peuvent faire le lien entre l'école et le travail. Les politiques sociales qui établissent des distinctions nettes entre l'école, le travail et la retraite sont aujourd'hui dépassées.

Les programmes posent un problème que l'on peut résumer, de façon simplifiée, sous forme de deux schémas extrêmes:

> Coordination des efforts du ministère de l'Education et des autres ministères pour mettre sur pied une politique sociale. Cette coordination permettrait au système scolaire d'atteindre ses objectifs et résoudrait les demandes concurrentielles de fonds publics émanant des services scolaires et autres. Le caractère du système scolaire en serait modifié, tout comme les activités et systèmes dépendant des autres ministères.

OU

> Séparation de la planification des programmes des autres domaines de la planification et de l'élaboration des politiques. Les programmes évolueraient à l'intérieur d'une structure institutionnelle spécifique et l'influence de plusieurs groupes "d'intérêt spécial", y compris le gouvernement lui-même, ne serait que momentanée. Les objectifs de la mise au point de programmes ne seraient pas reliés systématiquement aux objectifs sociaux déterminés au niveau politique.

Aucune de ces positions ne correspond à la situation que nous connaissons, mais la seconde s'en rapproche davantage. Je crois qu'un pas dans la première direction serait avantageux. Toutefois, il faut reconnaître qu'un changement important dans les relations entre la planification du développement social et celle des expériences scolaires nécessite certains changements fondamentaux dans notre façon d'élaborer les politiques. C'est dans cet esprit que je recommanderai dans mon rapport final que la planification des programmes fasse partie intégrante d'une planification sociale plus générale.

Parmi les autres aspects de la planification et de la mise au point des programmes qu'il faut examiner dans le contexte d'une réduction des effectifs scolaires, mentionnons la mise au point de matériel didactique, les cours par correspondance et l'enseignement professionnel. Toutefois, pour le moment, je ne présenterai aucune recommandation en vue d'une action immédiate dans ces domaines. J'y reviendrai dans mon rapport final.

RECOMMANDATIONS

1) Prendre immédiatement les mesures nécessaires pour déterminer si les écoles de la province dispensent l'ensemble minimum de cours et services mentionnés dans les politiques du ministère. Au besoin, le comité de supervision du ministère pourrait se charger de cette tâche.

   (Dans le cas des conseils scolaires incapables de dispenser le programme exigé dans toutes leurs écoles ou ne disposant que de possibilités réduites, analyser la possibilité de leur accorder des subventions en fonction des programmes. Voir la deuxième recommandation présentée dans le chapitre sur le financement scolaire.)

2) Préparer un éventail minimum d'options pour les écoles secondaires, en vue d'orienter la supervision recommandée ci-dessus.

4. Administration

L'administration scolaire en période de réduction des effectifs constitue un défi de taille. Plusieurs administrateurs et conseils scolaires devront assumer la difficile responsabilité de prendre des décisions très délicates concernant la fermeture d'écoles, la détermination de nouveaux seuils de fréquentation scolaire, le besoin accru de moyens de transport et la nécessité de se passer des services de certains membres du personnel enseignant ou du personnel de soutien. En période d'expansion, les erreurs prêtent moins à conséquence que dans un système en contraction, alors que la moindre erreur ou omission prend des proportions considérables. C'est alors qu'apparaissent les tiraillements internes et des difficultés entre les autorités centrales et locales concernant leurs rôles et fonctions respectifs, le partage des responsabilités et la définition de leurs droits et devoirs. Il en résulte des difficultés dans la coordination des efforts et le développement d'une confiance réciproque. Il devient alors essentiel de faire en sorte que chacun puisse exposer son point de vue sur un problème donné. C'est là la clé des relations harmonieuses entre les autorités centrales et locales.

Bien que chacune des parties en cause (ministère, conseils scolaires, enseignants, etc.) soit naturellement motivée jusqu'à un certain point par des intérêts particuliers, toutes sont intéressées à améliorer l'enseignement, même en période de réduction des effectifs. Toutefois, plusieurs des suggestions adoptées constituent des mesures de sauvetage à court terme et non des solutions au problème essentiel, notamment le maintien de la qualité de l'enseignement dans un contexte de réduction des effectifs et de contraintes économiques et financières. Pour faire face à ces nouvelles réalités, il est possible qu'il faille envisager certains changements fondamentaux dans la structure du système de gouvernement[1], mais une restructuration complète doit probablement être

---

[1] Par exemple, l'abolition des conseils scolaires et le financement et la gestion par le gouvernement de toutes les écoles de la province (ce qui, dans le cas des écoles séparées, serait probablement inconstitutionnel). Voir le document de travail n° 2, Richard Bird: "Financing Education in Ontario: Issues and Choices", CODE, 1978, et le document de travail n° 11, David Cameron "Declining Enrolments and the Financing of Education in Ontario", CODE, 1978.

écartée. Chacun reconnaît l'importance de l'autorité locale en matière scolaire, qui s'inscrit dans une longue et respectable tradition. Il semble également que depuis Egerton Ryerson, le ministère de l'Education ait joué un rôle important dans le façonnement d'un système scolaire efficace, qui fait l'envie des autres provinces et de nombreux pays.

Il s'agit d'abord de déterminer quel est le meilleur agencement des fonctions et des dispositions structurelles mettant en cause le ministère, les administrateurs et les conseils scolaires qui servirait le mieux les fins de l'éducation dans les conditions socio-économiques actuelles. Le système actuel, dont nous nous éloignons rapidement, est une adaptation de ce que l'on appelle en administration le modèle bureaucratique. Il est caractérisé par une hiérarchie obéissant à un ensemble de règles conçues pour assurer un certain anonymat à la prise de décision, de manière à réduire ou limiter les décisions autocratiques et promouvoir une certaine participation démocratique. Par ses revenus, ses programmes-cadres, ses fonctions de supervision et d'évaluation et ses pouvoirs de certification, de réglementation et autres, le ministère de l'Education joue un rôle prépondérant. Mais les enseignants se sont récemment organisés en groupes de pression dont l'influence est considérable sur les affaires scolaires, tant au niveau provincial que local. Quant aux citoyens, ils participent de plus en plus aux activités scolaires locales et exercent une influence accrue sur les conseils scolaires et leurs administrateurs. Même les organes d'information et autres organismes ont une influence sur les activités scolaires et la répartition des ressources. Bref, nous nous sommes éloignés du modèle bureaucratique depuis quelques années, pour nous rapprocher davantage du modèle démocratique.

Cette tendance se poursuivra et il semble déjà que les tensions engendrées par la réduction des effectifs scolaires accéléreront ce processus. L'éducation a toujours été étroitement liée à la politique, mais il y a toujours eu une très grande séparation entre les politiques en matière scolaire et la politique en général. Actuellement, pour le meilleur ou pour le pire, nous considérons davantage l'éducation comme les autres domaines politiques, exigeant les mêmes stratagèmes

et instruments politiques. A la lumière de ce que j'ai lu et entendu, je crois qu'à l'avenir les aménagements concernant la conduite des affaires scolaires en Ontario et la répartition des ressources reposeront sur des fondements politiques. En fait, je crois que c'est là la seule façon de relever avec succès les défis découlant de la réduction des effectifs scolaires et des contraintes financières. Je recommande donc l'élaboration immédiate d'une solution politique aux différents problèmes locaux et provinciaux découlant de la réduction des effectifs scolaires, en particulier aux problèmes de coordination et de coopération. J'entends par là la mise sur pied de groupes de discussion, de négociations et d'échanges purement politiques entre les administrateurs et les commissaires de conseils scolaires voisins ou se chevauchant, pour mettre au point l'échange de services scolaires ou d'immeubles; entre les conseils scolaires et les associations d'enseignants pour discuter des conditions de travail et des avantages sociaux; entre les porte-parole du ministère ou du ministre et les associations d'enseignants, les conseils scolaires, les administrateurs, etc. En général, les représentants de ces différents groupes sont conscients des réalités et des contraintes politiques. Plusieurs problèmes découlant de l'administration des écoles dans le contexte actuel peuvent être réglés rapidement si nous pouvons compter sur un groupe de négociation et de discussion bien établi. La politique provinciale sera d'autant plus efficace qu'elle viendra compléter un système dynamique de discussions politiques à tous les niveaux. Dans leur propre intérêt et dans celui de tout le monde, je souhaite que les administrateurs scolaires jouent un rôle actif dans la promotion de cette activité. Je suggère enfin que le ministère de l'Education mette tout en oeuvre pour promouvoir la formation de ces mécanismes politiques décentralisés.

A cet égard, il me semble qu'en certains domaines, le ministère de l'Education a délégué aux conseils scolaires une autorité qu'il serait préférable de centraliser. Cette remarque ne découle pas d'un jugement de valeur sur la centralisation ou la décentralisation. Je suis plutôt d'avis qu'un organisme bien portant a besoin à la fois d'une certaine centralisation et d'une certaine décentralisation. En outre, il est parfaitement logique que dans une organisation ou un système bien dirigé, il y ait certaines fonctions décentralisées et d'autres

plus centralisées. Je recommande que le ministre prenne les mesures nécessaires pour augmenter le contrôle de son ministère sur certaines décisions d'ordre financier telles que l'utilisation et la vente des immeubles et terrains, les conditions de travail et les avantages sociaux du personnel enseignant et de soutien, notamment les régimes de retraite, les gratifications de fin d'emploi et autres mesures analogues. Il va de soi que ce contrôle ira de pair avec la mise au point de politiques permettant de tenir compte de la diversité des conditions et des régions.

Par ailleurs, la tradition d'un certain contrôle local doit être maintenue, voire renforcée. Il s'agit là d'un sujet important et délicat, notamment en période de réduction des effectifs scolaires. Le contrôle des conseils scolaires doit être maintenu ou renforcé de manière à améliorer le système scolaire. Le processus politique doit être encouragé de façon à ce que les conseils scolaires continuent de contrôler certaines de leurs propres affaires, notamment celles dont les frais sont assumés par leurs contribuables.

Un des éléments de notre système scolaire me préoccupe particulièrement en raison de sa nature fragmentaire et de sa faible influence politique. Je veux parler de l'organisation provinciale des commissaires d'écoles, qui semble faible et mal organisée par rapport aux enseignants. Il y a près de 40 ans que je suis de près l'enseignement public en Ontario, et je connais bien les raisons de la situation actuelle. Quelles que soient ces raisons historiques, nous avons maintenant besoin d'une organisation vigoureuse de commissaires d'écoles. Cet organisme serait un partenaire important dans l'élaboration des politiques scolaires actuelles. Je recommande que le ministère de l'Education mette tout en oeuvre pour faciliter la formation d'une association provinciale dynamique de commissaires d'écoles. Cette recommandation s'adresse également aux commissaires eux-mêmes.

Il ne s'agit pas de créer un nouveau pouvoir pour contrebalancer les associations d'enseignants et les opposer aux commissaires, mais plutôt de doter les commissaires d'un organisme influent au service des jeunes de nos écoles. Les membres des conseils scolaires agissent véritablement comme "commissaires", au meilleur sens du terme, et comme représentants de leurs concitoyens au niveau local.

Dans mon rapport final, j'analyserai en détail les incidences de ces trois recommandations importantes, notamment la politisation de l'enseignement. Il m'apparaît que les problèmes immédiats sont la reconnaissance de la nature politique du contrôle sur la prise de décision en matière scolaire et la mise au point d'une organisation qui serait un porte-parole important des commissaires au plan politique. Il est également important que l'on donne ou redonne au ministre l'autorité nécessaire dans certains domaines financiers et connexes qui gagneraient à être dirigés au niveau provincial.

On me permettra ici un commentaire: je préfère l'organisation actuelle du système scolaire de la région métropolitaine de Toronto et je souscris entièrement à la décision du gouvernement de ne pas mettre en oeuvre les recommandations Robarts, soit le retour à un système de conseils scolaires indépendants et la disparition du conseil scolaire central de la région métropolitaine de Toronto. En effet, les besoins qui ont amené la formation du système actuel et les avantages qui en résultent continuent d'exister en grande partie.

RECOMMANDATIONS

1) Entreprendre immédiatement un effort soutenu pour promouvoir des solutions politiques décentralisées aux problèmes locaux et provinciaux découlant de la réduction des effectifs scolaires, notamment les problèmes de coordination et de coopération. Organiser des rencontres de discussions et de négociations pour traiter des problèmes communs aux conseils scolaires et aux groupes intéressés. Encourager les administrateurs des conseils scolaires et les fonctionnaires du ministère de l'Education à promouvoir ces rencontres.

2) Prendre les mesures nécessaires pour augmenter le contrôle du ministère de l'Education sur certaines décisions d'ordre financier telles que l'utilisation et la vente des immeubles et terrains, les conditions de travail et les avantages sociaux du personnel, notamment les régimes de retraite, les gratifications de fin d'emploi et autres mesures.

3) Mettre tout en oeuvre, au niveau du ministère, pour faciliter la formation d'une solide organisation provinciale de commissaires qui pourrait devenir leur porte-parole et jouer un rôle politique important.

5. Formation des maîtres

La formation des maîtres, c'est-à-dire la formation des futurs enseignants et le perfectionnement des enseignants en fonction (ou qui poursuivent des études universitaires en sciences de l'éducation), est généralement considérée comme un processus continu. Dans mon rapport final, je présenterai une série de recommandations concernant ces deux phases. Mais il y a un aspect du problème qui doit être présenté maintenant car des mesures immédiates s'imposent. Il s'agit des programmes actuels de formation des futurs enseignants, tant ceux des Ontario Teacher Education Colleges (OTEC) que ceux des facultés universitaires en sciences de l'éducation, dans lesquels un grand nombre de candidats sont formés aux frais des contribuables (et à grands frais pour leurs parents et pour eux-mêmes, si l'on tient compte de la rémunération qu'ils ne touchent pas), mais pour lesquels les possibilités d'emploi dans nos écoles publiques sont de plus en plus restreintes. En effet, à mesure que diminuent les effectifs scolaires, les enseignants d'expérience conservent leur emploi et ceux qui sont considérés en surplus comblent normalement les postes disponibles dans les autres écoles. Bien que ces affectations, de même que le retour d'un enseignant après une absence, soient souvent appelées 'nouveaux engagements", l'expression n'est pas exacte. En effet, elle n'est pas limitée, comme on le croit souvent, à l'engagement de nouveaux diplômés. Aussi, à mesure que la baisse des effectifs scolaires se poursuit, la "banque" d'enseignants d'expérience (et encore jeunes, pour la plupart) s'accroît régulièrement et les possibilités d'emploi pour les nouveaux diplômés diminuent de plus en plus. Certains trouvent un emploi, notamment dans le système scolaire séparé où la réduction des effectifs se fait généralement moins sentir, du moins jusqu'à maintenant.

Le ratio besoins/admissions est demeuré sensiblement le même ces dernières années, même si le ministre de l'Education a annoncé récemment une réduction de 50 pour cent des inscriptions aux OTEC, les seules institutions sur lesquelles il exerce actuellement un contrôle direct.[1] Certaines facultés ont annoncé de modestes réductions de leurs inscriptions, mais les contraintes volontaires ne

---

[1] Les facultés des sciences de l'éducation font partie du système universitaire et relèvent du ministère des collèges et universités. A ma connaissance, le gouvernement n'a jamais exercé de contrôle direct sur l'admission dans les universités.

réussiront pas à diminuer l'ampleur du problème aussi longtemps que les subventions des facultés seront fondées sur le nombre d'inscriptions.

Nous disposons de renseignements complets et à jour sur le nombre de nouveaux diplômés qui se destinent à l'enseignement élémentaire et secondaire. Les Tableaux 9 et 10 concernent les années 1972 à 1977. Les cinq premières colonnes de chaque tableau indiquent le nombre de nouveaux diplômés (hommes, femmes, total) qui ont trouvé un emploi dans la province; la sixième colonne indique le total pour l'ensemble de la province; l'avant-dernière porte sur le nombre "d'inactifs", c'est-à-dire de diplômés n'ayant pas trouvé d'emploi dans l'enseignement en Ontario. La dernière colonne indique le nombre total de diplômés et non pas le nombre des inscriptions totales (ceux qui n'ont pas reçu leur diplôme ne figurent pas dans ces chiffres).

Ces renseignements, extraits du fichier central des enseignants du ministère de l'Education, mis à jour chaque année, indiquent pour chacune des six années de 1972 à 1977, le nombre de ceux qui ont trouvé un emploi dans l'enseignement en Ontario et le nombre de ceux qui n'en ont pas trouvé ("inactifs"). Selon la colonne "Inactifs" du Tableau 9 pour les écoles élémentaires, 5 702 diplômés n'ont pas trouvé d'emploi dans l'enseignement et les diplômés de 1977 formaient 29,4 pour cent de ce nombre. La situation de l'emploi a été mauvaise en 1972, début de la période de baisse des effectifs scolaires, puis elle s'est améliorée légèrement en 1975, à mesure que le nombre de nouveaux diplômés diminuait. Elle s'est détériorée à nouveau en 1976 et en 1977, alors que les établissements de formation des maîtres enregistraient un plus grand nombre d'inscriptions. C'est en 1977 qu'elle a été la pire, alors que seulement 43,5 pour cent des nouveaux diplômés ont trouvé un emploi dans l'enseignement.

La situation s'améliore quelque peu si l'on tient compte que certains ont trouvé un autre emploi dans d'autres écoles ou à l'extérieur du système scolaire,

TABLEAU 9

ÉCOLES ÉLÉMENTAIRES - DIPLÔMÉS ACTIFS ET INACTIFS VENANT DES COLLÈGES ET UNIVERSITÉS DE L'ONTARIO, 1972-1977
(indiquant la destination des diplômés actifs et le pourcentage par rapport à l'ensemble de la province)

Année du diplôme	Actifs												Inactifs		Total	
	Région de destination		REMAINDER Reste de la région		Total de la région		Toronto Metro *		Reste de l'Ontario		Actifs, total					
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
1972																
Hommes	330	28.6	221	19.2	551	47.8	19	1.6	295	25.6	865	75.0	289	25.0	1,154	100
Femmes	570	24.1	285	12.1	855	36.2	44	1.9	464	19.7	1,363	57.7	998	42.3	2,361	100
Total	900	25.6	506	14.4	1,406	40.0	63	1.8	759	21.6	2,228	63.4	1,287	36.6	3,515	100
1973																
Hommes	278	32.3	170	19.8	448	52.1	21	2.4	198	23.0	667	77.6	193	22.4	860	100
Femmes	524	26.8	272	13.9	796	40.7	53	2.7	406	20.8	1,255	64.2	701	35.8	1,956	100
Total	802	28.5	442	15.7	1,244	44.2	74	2.6	604	21.5	1,922	68.3	894	31.8	2,816	100
1974																
Hommes	156	35.7	76	17.4	232	53.1	11	2.5	107	24.5	350	80.1	87	19.9	437	100
Femmes	414	34.9	139	11.7	553	46.6	50	4.2	272	22.9	875	73.8	311	26.2	1,186	100
Total	570	35.1	215	13.2	785	48.3	61	3.8	379	23.4	1,225	75.5	398	24.5	1,623	100
1975																
Hommes	210	42.5	70	14.2	280	56.7	10	2.0	112	22.7	402	81.4	92	18.6	494	100
Femmes	608	38.7	199	12.7	807	51.3	60	3.8	372	23.7	1,239	78.8	333	21.2	1,572	100
Total	818	39.6	269	13.0	1,087	52.6	70	3.4	484	23.4	1,641	79.4	425	20.6	2,066	100
1976																
Hommes	271	31.5	120	14.0	391	45.5	20	2.3	182	21.2	593	69.0	267	31.0	860	100
Femmes	764	33.0	278	12.0	1,042	45.0	56	2.4	464	20.0	1,562	67.4	754	32.6	2,316	100
Total	1,035	32.6	398	12.5	1,433	45.1	76	2.4	646	20.3	2,155	67.9	1,021	32.2	3,176	100
1977																
Hommes	81	10.5	104	13.4	185	23.9	4	0.5	166	21.5	355	45.9	418	54.1	773	100
Femmes	237	10.8	265	12.1	502	22.9	20	0.9	415	18.9	937	42.7	1,259	57.3	2,196	100
Total	318	10.7	369	12.4	687	23.1	24	0.8	581	19.6	1,292	43.5	1,677	56.5	2,969	100

es pourcentages ayant été arrondis, le total peut ne pas correspondre exactement à 100.
Ne comprend que les diplômés des collèges et facultés à l'extérieur de la région métropolitaine de Toronto
ource: Dossier central des enseignants, ministère de l'Education.

79

TABLEAU 10

ÉCOLES SECONDAIRES - DIPLÔMÉS ACTIFS ET INACTIFS VENANT DES COLLÈGES ET UNIVERSITÉS DE L'ONTARIO, 1972-1977

(indiquant la destination des diplômés actifs et le pourcentage par rapport à l'ensemble de la province)

Année du diplôme	Actifs												Inactifs		Total	
	Région de destination		Reste de la région		Total de la région		Toronto* Metro		Reste de l'Ontario		Actifs, total					
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
1972																
Hommes	288	18.6	252	16.3	540	35.0	46	3.0	497	32.2	1,083	70.1	462	29.9	1,545	100
Femmes	211	17.4	146	12.1	357	29.5	38	3.1	266	22.0	661	54.6	550	45.9	1,211	100
Total	499	18.1	398	14.4	897	32.5	84	3.1	763	27.7	1,744	63.3	1,012	36.7	2,756	100
1973																
Hommes	248	16.0	288	18.5	536	34.5	34	2.1	512	32.9	1,082	69.6	473	30.4	1,555	100
Femmes	227	17.5	181	14.0	408	31.5	32	2.5	372	28.8	812	62.8	482	37.2	1,294	100
Total	475	16.7	469	16.5	944	33.2	66	2.3	884	31.0	1,894	66.5	955	33.5	2,849	100
1974																
Hommes	333	25.7	201	15.5	534	41.2	48	3.7	376	29.1	958	74.0	336	26.0	1,294	100
Femmes	340	24.4	180	12.9	520	37.4	44	3.2	376	27.0	940	67.6	451	32.4	1,391	100
Total	673	25.1	381	14.2	1,054	39.3	92	3.4	752	28.0	1,898	70.7	787	29.3	2,685	100
1975																
Hommes	371	26.0	264	18.4	635	44.4	50	3.5	406	28.4	1,091	76.3	338	23.7	1,429	100
Femmes	506	29.2	279	16.1	785	45.3	56	3.2	450	25.9	1,291	74.5	441	25.5	1,732	100
Total	877	27.7	543	17.2	1,420	44.9	106	3.4	856	27.1	2,382	75.4	779	24.6	3,161	100
1976																
Hommes	327	20.3	293	18.3	620	38.6	66	4.1	356	22.1	1,042	64.8	566	35.2	1,608	100
Femmes	443	24.4	311	17.1	754	41.5	54	3.0	375	20.7	1,183	65.2	632	34.8	1,815	100
Total	770	22.5	604	17.6	1,374	40.1	120	3.5	731	21.4	2,225	65.0	1,198	35.0	3,423	100
1977																
Hommes	123	8.3	183	12.3	306	20.6	8	0.5	313	21.1	627	42.2	857	57.8	1,484	100
Femmes	134	8.1	237	14.5	371	22.6	11	0.6	335	10.5	717	43.8	921	56.2	1,638	100
Total	257	8.2	420	13.5	677	21.7	19	0.6	648	20.8	1,344	43.0	1,778	57.0	3,122	100

Les pourcentages ayant été arrondis, le total peut ne pas correspondre exactement à 100.

* Ne comprend que les diplômés des collèges et facultés à l'extérieur de la région métropolitaine de Toronto.

Source: Dossier central des enseignants, ministère de l'Education.

où leur formation pédagogique pouvait être un atout.[1] La plupart des facultés n'ayant pas de statistiques sur les premiers emplois de leurs diplômés, les données concernant ce phénomène manquent d'exactitude. Toutefois, les statistiques manquantes ne modifieraient guère la situation.

La situation dans les écoles secondaires, comme l'indique le Tableau 10, est sensiblement la même à presque tous les points de vue. On remarque la même distorsion en 1977 - et la baisse des effectifs dans les écoles secondaires ne fait que commencer. L'avenir des nouveaux diplômés est donc loin d'être encourageant. On peut se demander s'il est permis de laisser se prolonger une telle situation ou si l'on doit exiger que le gouvernement intervienne directement pour mettre fin à ce gaspillage de ressources humaines et financières. Je crois que le gouvernement doit effectivement intervenir, mais avant de discuter des moyens de le faire, examinons la mobilité des enseignants -- combien quittent l'enseignement chaque année, combien y retournent, décèdent ou prennent leur retraite, etc. Ces données, extraites des rapports du ministère de l'Education, figurent aux Tableaux 11 et 12 pour les écoles élémentaires, et aux Tableaux 13 et 14 pour les écoles secondaires, pour les périodes 1966-1967 et 1976-1977. On sait que le nombre d'années d'expérience -- c'est-à-dire "l'ancienneté"-- au service d'un conseil scolaire (ou en certains cas, malheureusement, au service d'une même école[2]) est l'un des critères principaux pour déterminer les enseignants surnuméraires. Il en est résulté, ainsi que le révèlent les tableaux sur les départs et les arrivées, un "gel" du système, c'est-à-dire que les enseignants sont moins mobiles et même (ainsi que nous l'avons appris aux audiences de la Commission) qu'ils hésitent de plus en plus à demander un congé quelconque. Un enseignant qui change de conseil scolaire -- sauf dans la région métropolitaine de Toronto -- recommence au bas de l'échelle d'ancienneté[3] et son contrat équivaut à une sorte de période de probation, qui peut contenir une disposition de résiliation automatique, si bien

---

1 Une étude de Brian Wolfe sur les enseignants occupant d'autres fonctions (et qui sera publiée sous forme de document de travail) soulève des doutes sérieux -- du moins de l'avis des personnes concernées -- sur le manque de qualification des nouveaux diplômés ou sur la valeur d'un programme de formation des maîtres qui permet l'accès à tout autre emploi, sauf à l'enseignement.

2 Je crois que la légalité de cette pratique n'a pas été vérifiée. Après tout, le contrat individuel signé par les deux parties est conclu entre un employé, l'enseignant, et un employeur, le conseil scolaire.

3 On nous a informé que cette disposition s'applique également aux agents de surveillance (mais non aux conseillers) qui réintègrent l'enseignement régulier.

TABLEAU 11

DEPARTS DES ENSEIGNANTS A PLEIN TEMPS, NIVEAU ELEMENTAIRE, 1966-1977

DEPARTS	1966-67		1967-68		1968-69		1969-70		1970-71		1971-72		1972-73		1973-74		1974-75		1975-76		1976-77	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
1. POUR ENSEIGNER DANS UNE ECOLE ELEMENTAIRE OU SECONDAIRE PRIVEE OU DANS UN ETABLISSEMENT DE FORMATION DES ENSEIGNANTS EN ONTARIO	1,704	24.2	938	12.5	853	10.3	615	7.5	607	7.8	406	5.5	256	3.4	266	3.6	254	3.6	297	4.4	287	4.7
2. POUR ENSEIGNER A L'EXTERIEUR DE L'ONTARIO	---	---	584	7.8	593	7.1	512	6.2	410	5.3	233	3.1	212	2.8	313	4.3	300	4.2	267	4.0	179	3.2
3. POUR ENSEIGNER A TEMPS PARTIEL DANS UNE ECOLE PUBLIQUE SUBVENTIONNEE	---	---	234	3.1	290	3.5	294	3.6	506	6.5	548	7.4	520	6.9	553	7.5	640	9.0	604	9.0	* 714	11.8
4. POUR ENSEIGNER DANS UN CAAT	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	6	0.1	8	0.1	13	0.2	3	0.04	6	0.1
4A. POUR ENSEIGNER AUX DEFICIENTS MOYENS	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	17	0.2	36	0.5	23	0.3	22	0.3	31	0.5
5. POUR S'INSCRIRE DANS UN ETABLISSEMENT DE FORMATION DES MAITRES, UNE UNIVERSITE, ETC.	605	8.6	756	10.1	869	10.5	819	10.0	619	7.9	461	6.2	509	6.7	464	6.3	491	6.9	380	5.7	269	4.4
6. POUR ENSEIGNER DANS UNE AUTRE PROVINCE OU UN AUTRE PAYS SELON UNE FORMULE D'ECHANGE D'ENSEIGNANTS	---	---	---	---	---	---	63	0.8	70	0.9	51	0.7	58	0.8	53	0.7	67	0.9	76	1.1	74	1.2
7. POUR ACCEDER A UN POSTE DE SUPERVISION	---	---	333	4.5	453	5.5	415	5.0	228	2.9	350	4.7	325	4.3	422	5.7	500	7.0	379	5.7	396	6.5
8. DOMAINE AUTRE QUE L'ENSEIGNEMENT	389	5.5	403	5.4	409	4.9	427	5.2	505	6.5	520	7.0	582	7.7	596	8.1	508	7.1	531	7.9	393	6.5
9. RETOUR AU [illegible]	2,556	36.3	2,632	35.2	2,975	35.9	3,157	38.4	2,704	34.6	2,561	34.5	2,833	37.4	2,664	36.2	2,555	35.8	2,485	37.1	2,055	33.9
10. MARIAGE	266	3.8	237	3.2	268	3.2	279	3.4	300	3.8	258	3.5	207	2.7	157	2.1	96	1.3				
11. RETRAITE	745	10.6	824	11.0	988	11.9	956	11.6	1,002	12.8	1,218	16.4	1,101	14.5	876	11.9	707	9.9	836	12.5	727	12.0
12. MALADIE	140	2.0	167	2.2	140	1.7	156	1.9	132	1.7	125	1.7	127	1.7	133	1.8	140	2.0	128	1.9	106	1.8
13. DECES	61	0.9	81	1.1	61	0.7	52	0.6	40	0.5	47	0.6	54	0.7	44	0.6	46	0.6	47	0.7	46	0.8
14. AUTRES	577	8.2	287	3.8	398	4.8	472	5.7	690	8.8	639	8.6	762	10.1	790	10.7	801	11.2	642	9.6	777	12.5
TOTAL	7,043	100.0	7,476	100.0	8,297	100.0	8,226	100.0	7,813	100.0	7,417	100.0	7,569	100.0	7,375	100.0	7,141	100.0	6,697	100.0	6,060	100.0

SOURCE: RAPPORTS ANNUELS DU MINISTRE DE L'EDUCATION

TABLEAU 12

NOUVEAUX ENSEIGNANTS A PLEIN TEMPS, NIVEAU ELEMENTAIRE, 1966-1977

NOUVEAUX ENSEIGNANTS	1966-67		1967-78		1968-69		1969-70		1970-71		1971-72		1972-73		1973-74		1974-75		1975-76		1976-77	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
A. 1. VENANT D'UNE ECOLE ELEMENTAIRE OU SECONDAIRE PRIVEE	58	0.6	81	0.7	75	0.7	94	0.9	65	1.0	43	0.6	64	1.0	90	1.2	108	1.2	64	1.0	39	0.9
2. VENANT D'UNE ECOLE POUR ELEVES INADAPTES	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	16	0.3	26	0.4	38	0.4	23	0.4	19	0.4
3. ANCIENS ENSEIGNANTS DU NIVEAU SECONDAIRE QUALIFIES POUR ENSEIGNER AU NIVEAU ELEMENTAIRE	154	1.5	155	1.4	179	1.6	187	1.9	163	2.4	221	3.1	---	---	---	---	---	---	---	---	177	4.0
4. VENANT DE L'EXTERIEUR DE L'ONTARIO	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	239	3.9	349	4.7	446	5.2	256	4.0	173	3.9
5. ANCIENS ENSEIGNANTS A TEMPS PARTIEL	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	631	10.2	849	11.4	919	10.7	719	11.4	734	16.5
6. PARTICIPANTS A UN PROGRAMME D'ECHANGE D'ENSEIGNANTS	---	---	---	---	---	---	69	0.7	54	0.8	43	0.6	52	0.8	55	0.7	58	0.7	69	1.1	70	1.6
7. DETENTEURS D'UNE LETTRE DE PERMANENCE	1,025	9.8	1,010	9.2	774	6.9	511	5.1	189	2.8	193	2.7	114	1.8	201	2.7	237	2.8	120	1.9	31	0.7
8. DETENTEURS D'UN PERMIS D'ENSEIGNEMENT	660	6.3	439	4.0	168	1.5	120	1.2	31	0.4	---	---	---	---	46	0.6	149	1.7	43	0.7	13	0.3
9. AUTRES	1,030	9.9	1,196	10.8	1,111	9.8	1,252	12.6	841	12.5	1,097	15.5	1,257	20.3	1,369	18.5	1,403	16.3	899	14.2	396	8.9
B. DIPLOMES D'UN CENTRE DE FORMATION DES MAITRES DE L'ONTARIO	5,195	49.9	5,544	50.2	6,673	59.1	5,388	54.2	3,616	52.9	3,306	46.7	2,622	42.2	2,696	36.4	3,197	37.0	2,753	43.4	1,721	38.6
C. ENSEIGNANTS QUALIFIES REINTEGRANT LA PROFESSION	2,292	22.0	2,620	23.7	2,317	20.5	2,325	23.4	1,876	27.4	2,176	30.7	1,213	19.5	1,742	23.5	2,075	24.0	1,391	22.0	1,083	24.3
T O T A L	10,414	100.0	11,045	100.0	11,297	100.0	9,946	100.0	6,635	100.0	7,079	100.0	6,208	100.0	7,423	100.0	8,630	100.0	6,337	100.0	4,456	100.0

SOURCE: RAPPORTS ANNUELS DU MINISTRE DE L'EDUCATION

TABLEAU 13

DEPARTS DES ENSEIGNANTS A PLEIN TEMPS, NIVEAU SECONDAIRE 1966-1977

DEPARTS	1966-67		1967-68		1968-69		1969-70		1970-71		1971-72		1972-73		1973-74		1974-75		1975-76		1976-77	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
1. POUR ENSEIGNER DANS UNE ECOLE ELEMENTAIRE OU SECONDAIRE PRIVEE OU DANS UN ETABLISSEMENT DE FORMATION DES MAITRES EN ONTARIO	764	25.9	166	5.4	168	4.8	210	5.6	204	5.9	271	8.3	116	3.9	127	4.6	148	5.8	95	4.1	163	7.2
2. POUR ENSEIGNER A L'EXTERIEUR DE L'ONTARIO	---	---	297	9.6	305	8.8	314	8.4	296	8.6	197	6.0	128	4.3	172	6.2	128	5.0	116	5.0	87	3.8
2A. POUR ENSEIGNER AUX ELEVES INADAPTES	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	3	0.1	10	0.4	3	0.1	2	0.1	1	0.0
3. POUR ENSEIGNER A TEMPS PARTIEL DANS UNE ECOLE PUBLIQUE SUBVENTIONNEE	---	---	53	1.7	67	1.9	44	1.2	100	2.9	98	3.0	195	6.6	203	7.3	173	6.8	156	6.7	144	6.3
4. POUR ENSEIGNER DANS UN CATT	---	---	141	4.5	80	2.3	71	1.9	31	0.9	35	1.1	25	0.8	24	0.9	10	0.4	8	0.3	6	0.3
4A. POUR ENSEIGNER DANS UNE AUTRE PROVINCE OU PARTICIPER A UN PROJET D'ECHANGE D'ENSEIGNANTS	---	---	---	---	---	---	54	1.4	47	1.4	34	1.0	36	1.2	29	1.0	45	1.8	53	2.3	84	3.7
5. POUR S'INSCRIRE A UN ETABLISSEMENT DE FORMATION DES MAITRES, UNE UNIVERSITE, ETC.	471	16.0	482	15.5	588	16.9	616	16.4	471	13.7	304	9.3	219	7.4	227	8.2	196	7.7	189	8.1	158	6.9
6. POUR ACCEDER A UN POSTE DE SUPERVISION OU D'ADMINISTRATION DANS L'ENSEIGNEMENT	---	---	194	6.2	278	8.0	228	6.1	151	4.4	181	5.5	135	4.6	175	6.3	176	6.9	157	6.8	179	7.9
7. DOMAINE AUTRE QUE L'ENSEIGNEMENT	353	12.0	359	11.6	454	13.0	498	13.3	453	13.2	460	14.0	550	18.6	548	19.7	439	17.2	394	17.0	292	12.8
8. RETOUR AU FOYER	541	18.3	645	20.8	722	20.7	834	22.2	782	22.7	686	21.0	581	19.6	519	18.7	467	18.3	448	19.3	361	15.8
9. MARIAGE	95	3.2	103	3.3	97	2.8	98	2.6	91	2.6	58	1.8	67	2.3	53	1.9	25	1.0				
10. RETRAITE	237	8.0	254	8.2	305	8.8	307	8.2	367	10.7	508	15.5	416	14.0	291	10.4	275	10.8	307	13.2	330	14.5
11. MALADIE	52	1.8	61	2.0	48	1.4	64	1.7	56	1.6	35	1.1	46	1.6	42	1.5	49	1.9	39	1.7	45	2.0
12. DECES	38	1.3	36	1.2	40	1.2	43	1.4	36	1.1	53	1.6	35	1.2	53	1.9	36	1.4	42	1.8	52	2.3
13. AUTRES	397	13.5	310	10.0	328	9.4	373	9.9	353	10.3	353	10.8	408	13.8	308	11.1	385	15.1	319	13.7	377	16.5
TOTAL	2,948	100.0	3,101	100.0	3,480	100.0	3,754	100.0	3,438	100.0	3,273	100.0	2,960	100.0	2,781	100.0	2,555	100.0	2,325	100.0	2,279	100.0

SOURCE: RAPPORTS ANNUELS DU MINISTRE DE L'EDUCATION

TABLEAU 14

NOUVEAUX ENSEIGNANTS A PLEIN TEMPS, NIVEAU SECONDAIRE, 1966-1977

NOUVEAUX ENSEIGNANTS	1966-67		1967-68		1968-69		1969-70		1970-71		1971-72		1972-73*		1973-74*		1974-75*		1975-76*		1976-77	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
A. 1. VENANT D'UNE ECOLE ELEMENTAIRE OU SECONDAIRE PRIVEE ET ANCIENS ENSEIGNANTS DU NIVEAU ELEMENTAIRE QUALIFIES POUR ENSEIGNER AU NIVEAU SECONDAIRE	198	3.4	302	4.9	214	3.8	138	2.7	116	2.8	125	3.7	23	1.0	25	0.8	59	1.9	25	0.9	212	9.9
2. VENANT D'UNE ECOLE POUR ELEVES INADAPTES	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	1	0.0	6	0.2	6	0.2	4	0.1	4	0.2
3. VENANT DE L'EXTERIEUR DE L'ONTARIO	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	81	3.5	111	3.6	118	3.8	99	3.5	63	2.9
4. ANCIENS ENSEIGNANTS A TEMPS PARTIEL	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	123	5.4	238	7.6	185	5.9	158	5.5	180	8.4
5. PARTICIPANTS A UN PROGRAMME D'ECHANGE D'ENSEIGNANTS	---	---	---	---	---	---	25	0.5	31	0.7	35	1.0	34	1.5	36	1.1	54	1.7	52	1.8	86	4.0
6. DETENTEURS D'UNE LETTRE DE PERMANENCE	335	5.7	330	5.4	585	10.4	428	8.4	232	5.5	126	3.8	40	1.7	77	2.5	89	2.8	60	2.1	24	1.1
7. DETENTEURS D'UN PERMIS D'ENSEIGNEMENT	1,013	17.3	710	11.6	1,016	18.1	689	13.5	185	4.4	---	---	---	---	164	5.2	167	5.3	102	3.6	38	1.8
8. DETENTEURS D'UN PERMIS TEMPORAIRE D'ENSEIGNEMENT AU NIVEAU SECONDAIRE	---	---	2,953	48.1	1,078	19.2	719	14.1	536	12.7	94	2.8	11	0.5	21	0.7	49	1.6	38	1.3	32	1.5
9. AUTRES	402	6.8	237	3.9	592	10.5	435	8.5	415	9.8	575	17.2	394	17.1	422	13.5	461	14.6	482	16.9	151	7.0
B. DIPLOMES D'UN CENTRE DE FORMATION DES MAITRES DE L'ONTARIO	3,351	57.1	880	14.3	1,377	24.5	1,809	35.4	1,852	44.0	1,744	52.0	1,252	54.4	1,530	49.0	1,425	45.2	1,397	49.0	1,006	46.8
C. ENSEIGNANTS QUALIFIES AFFECTES A DIFFERENTS POSTES L'ANNEE PRECENDENTE EN ONTARIO ET REINTEGRANT L'ENSEIGNEMENT	571	9.7	728	11.8	757	13.5	862	16.9	847	20.1	654	19.5	341	14.8	493	15.8	537	17.0	434	15.2	353	16.4
TOTAL	5,870	100.0	6,140	100.0	5,619	100.0	5,105	100.0	4,214	100.0	3,353	100.0	2,300	100.0	3,123	100.0	3,150	100.0	2,851	100.0	2,149	100.0

*POUR CETTE ANNEE-LA, LES CHIFFRES NE COMPRENNENT QUE LES NOUVEAUX ENSEIGNANTS VENANT D'UNE ECOLE ELEMENTAIRE OU SECONDAIRE PRIVEE.

SOURCE: RAPPORTS ANNUELS DU MINISTRE DE L'EDUCATION

qu'au mieux, il n'est protégé que pour une seule année. Selon la tradition syndicale du "dernier entré, premier sorti", cela risque de nuire à la stabilité ou à la sécurité d'emploi, à moins d'une augmentation des effectifs scolaires qui s'amorce et se maintienne. Dans la plupart des cas, l'enseignant, renvoyé chaque année "de Caïphe à Pilate", sait qu'il peut être remercié l'année suivante. En raison de ces conditions imposées aux jeunes enseignants expérimentés et par suite de la baisse des effectifs scolaires, l'avenir des nouveaux diplômés s'annonce de plus en plus sombre.

Les conversations que j'ai eues avec beaucoup de nouveaux diplômés et d'enseignants récemment déclarés surnuméraires étaient généralement teintées d'amertume. Plusieurs se plaignent de ne pas avoir été mis au courant de la situation de l'emploi dans l'enseignement, soit au cours de leurs études universitaires, soit lors de leur inscription dans un établissement de formation des maîtres. Ils ont donc le sentiment d'avoir fait les frais d'un gaspillage de temps et d'argent en se qualifiant pour une profession ne présentant aucun débouché. D'autres, au courant de la situation par des lectures personnelles sur les incidences de la réduction des effectifs scolaires, ont accepté de prendre le risque de ne pas trouver d'emploi dans l'enseignement[1] (pourtant, la plupart ignoraient que dans l'hypothèse la plus optimiste, deux finissants sur cinq pouvaient espérer trouver un emploi dans l'enseignement). Il n'entre pas dans mon propos de déterminer si les étudiants inscrits aux établissements de formation des maîtres ont été avertis ou non de la situation de l'emploi dans l'enseignement. Je veux simplement souligner que même dans l'affirmative, nous ne savons pas exactement jusqu'à quel point le fait de connaître la réalité a influencé la prise de décision des futurs diplômés. Cela démontre qu'il n'est pas facile de faire le lien entre l'enseignement et le monde du travail.

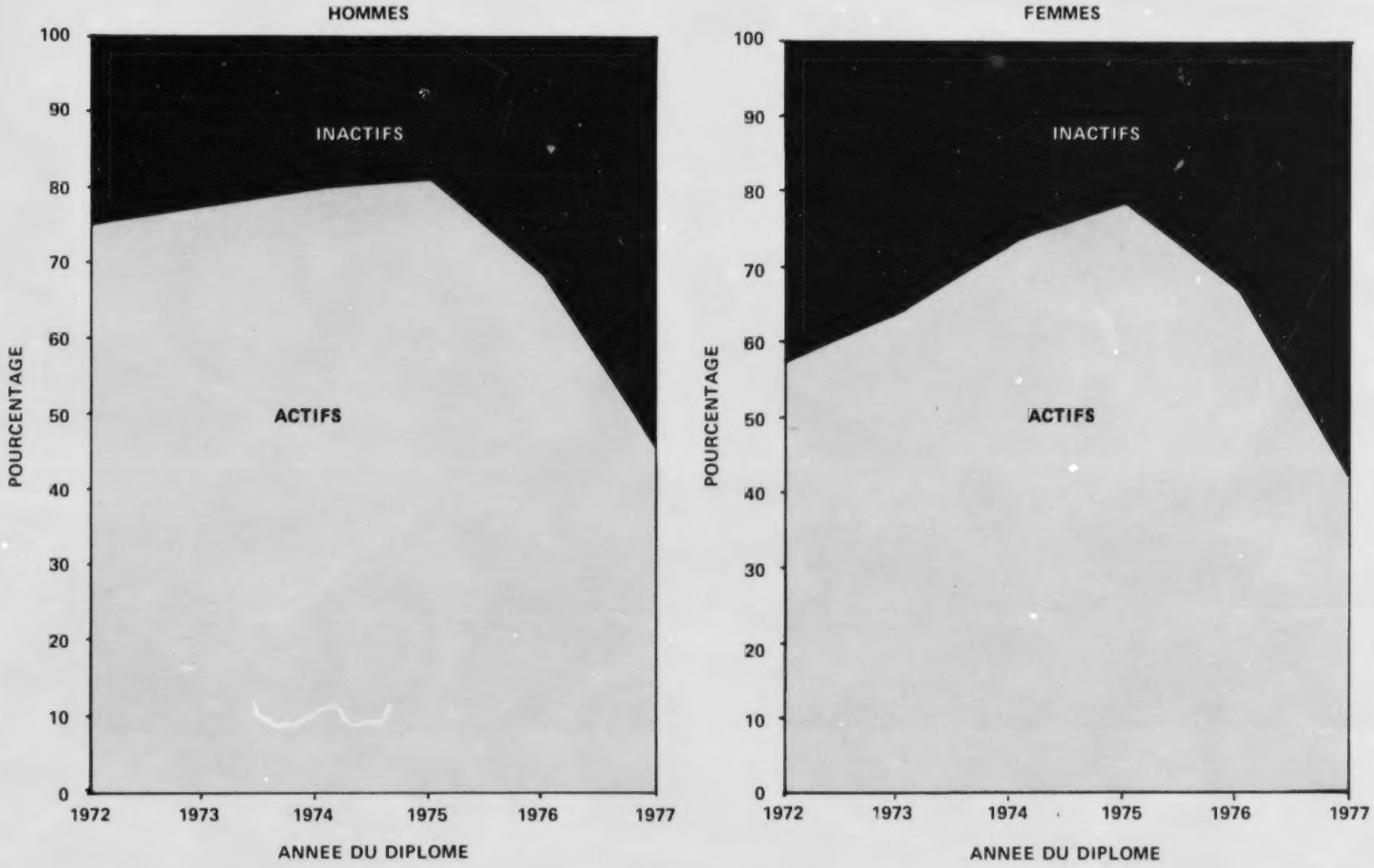
Les cinq graphiques qui suivent indiquent la destination des nouveaux diplômés pour les années 1972 à 1977. Le graphique 5 indique le pourcentage des enseignants, hommes et femmes, "actifs et "inactifs", au niveau élémentaire. Le graphique 6 donne les mêmes renseignements pour le niveau secondaire, et le graphique 7 indique le nombre de diplômés concernés, selon leur option (c'est-à-dire niveau élémentaire ou secondaire). Les graphiques 8 et 9, qui portent sur les seuls

---

[1] Les salaires relativement élevés attachés aux postes de direction, notamment en administration, ont pu exercer un attrait irrésistible.

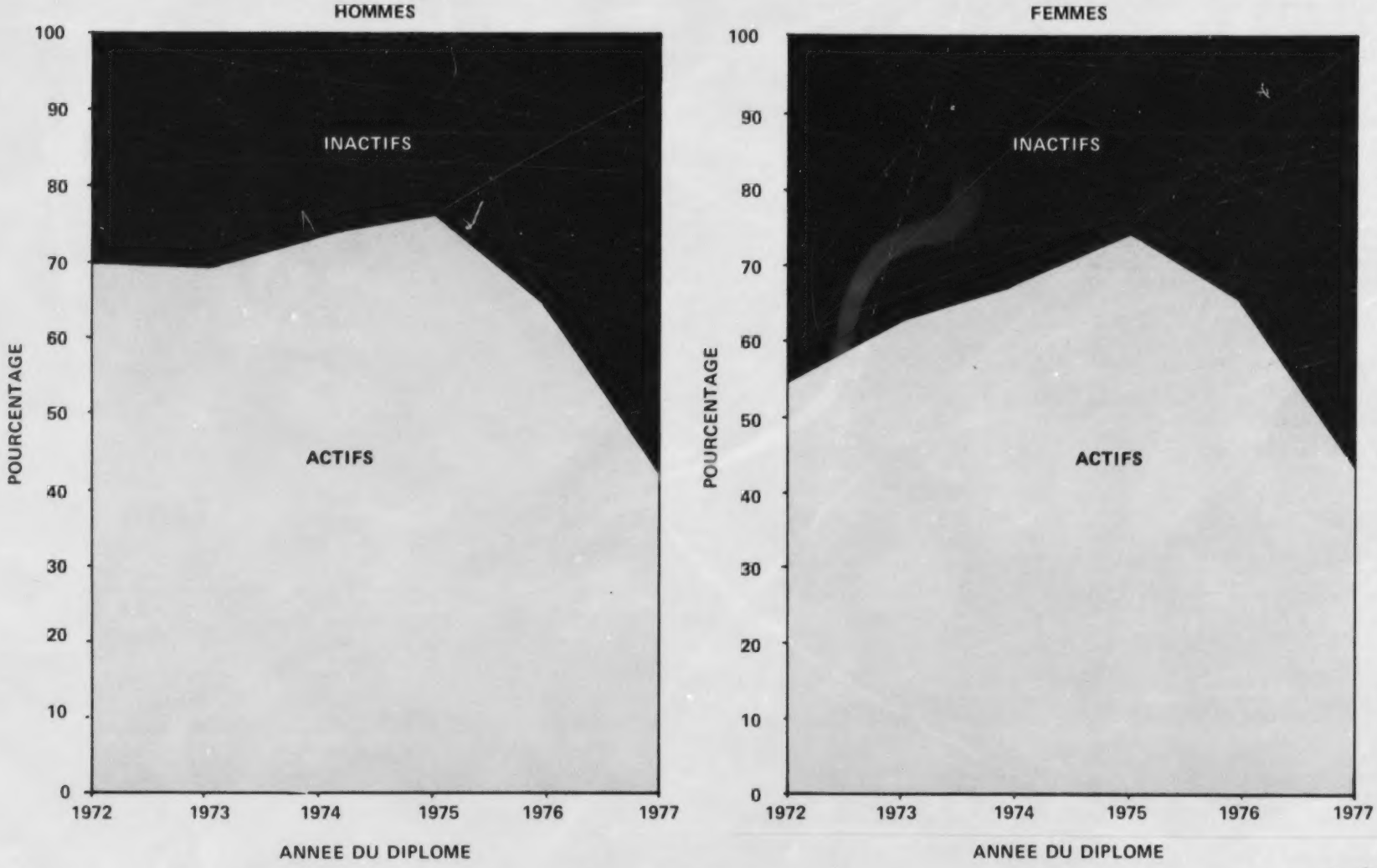
GRAPHIQUE 5

NIVEAU ELEMENTAIRE – ENSEIGNANTS ACTIFS ET INACTIFS DIPLOMES DES COLLEGES ET UNIVERSITES DE L'ONTARIO
1971 – 1977



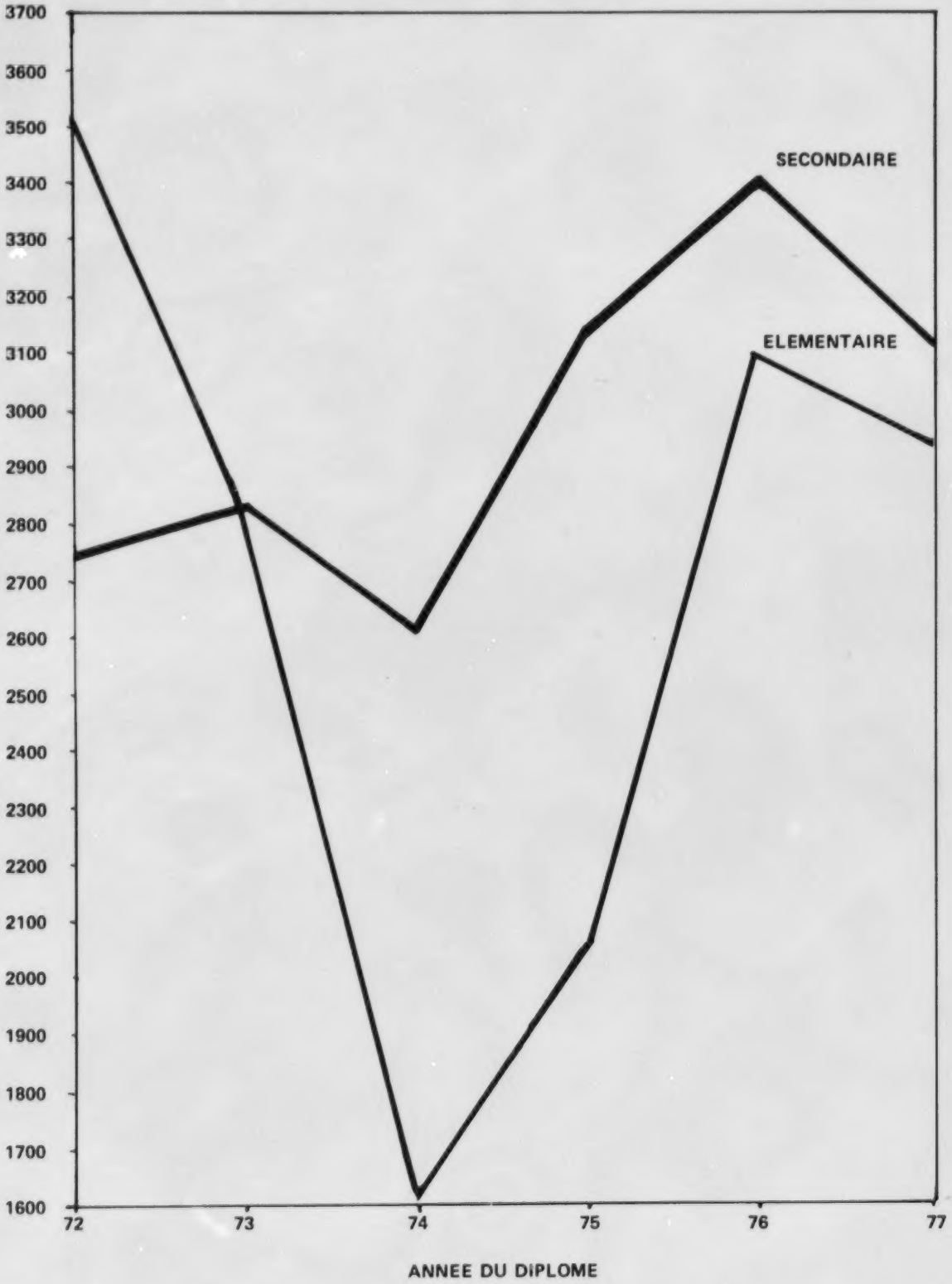
GRAPHIQUE 6

NIVEAU SECONDAIRE – ENSEIGNANTS ACTIFS ET INACTIFS DIPLOMES DES UNIVERSITES DE L'ONTARIO
1971 – 1977



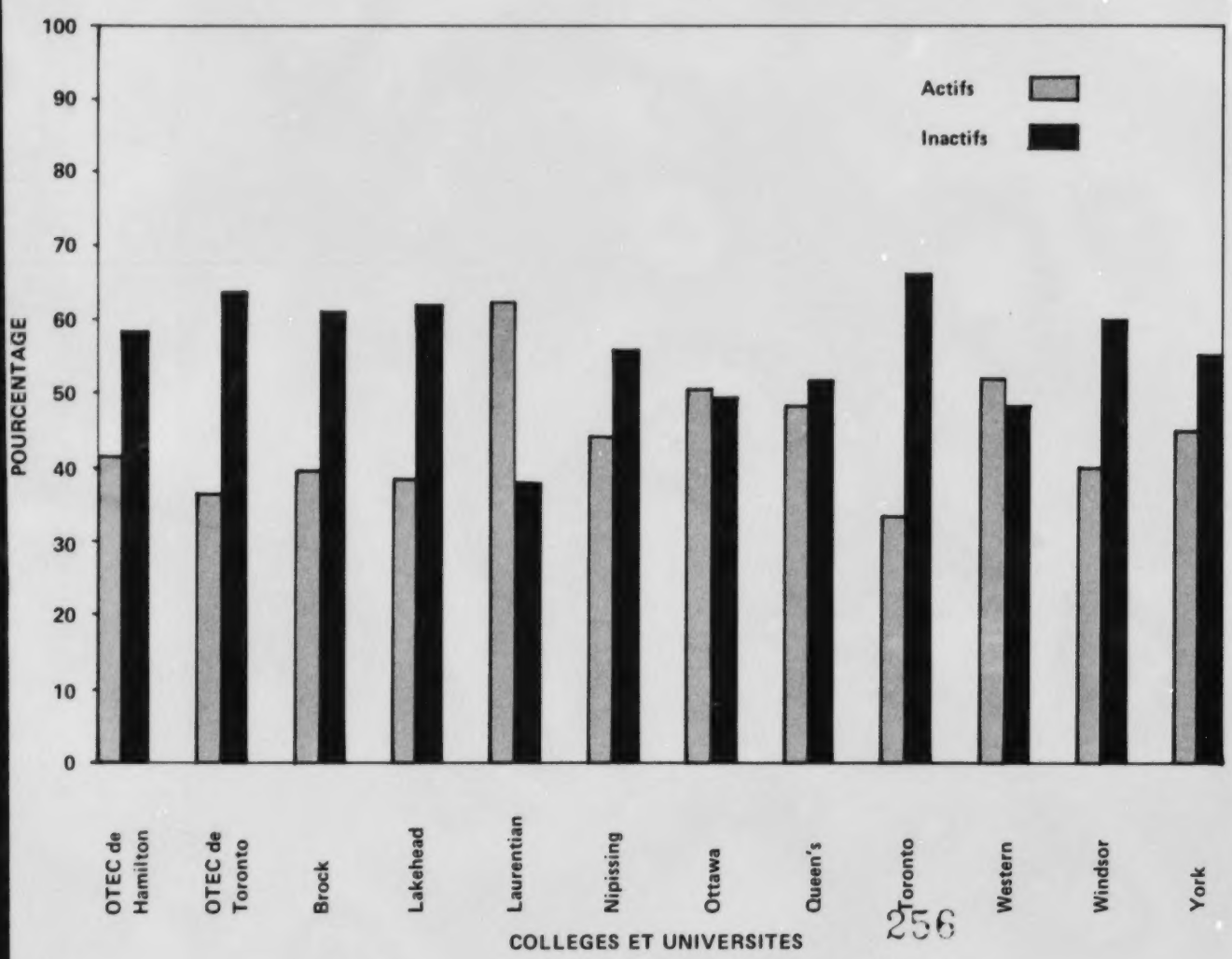
GRAPHIQUE 7

NOMBRE DE DIPLOMES DES COLLEGES DE FORMATION DES MAITRES ET DES FACULTES DES SCIENCES DE L'EDUCATION DE L'ONTARIO, NIVEAU ELEMENTAIRE ET SECONDAIRE



GRAPHIQUE 8

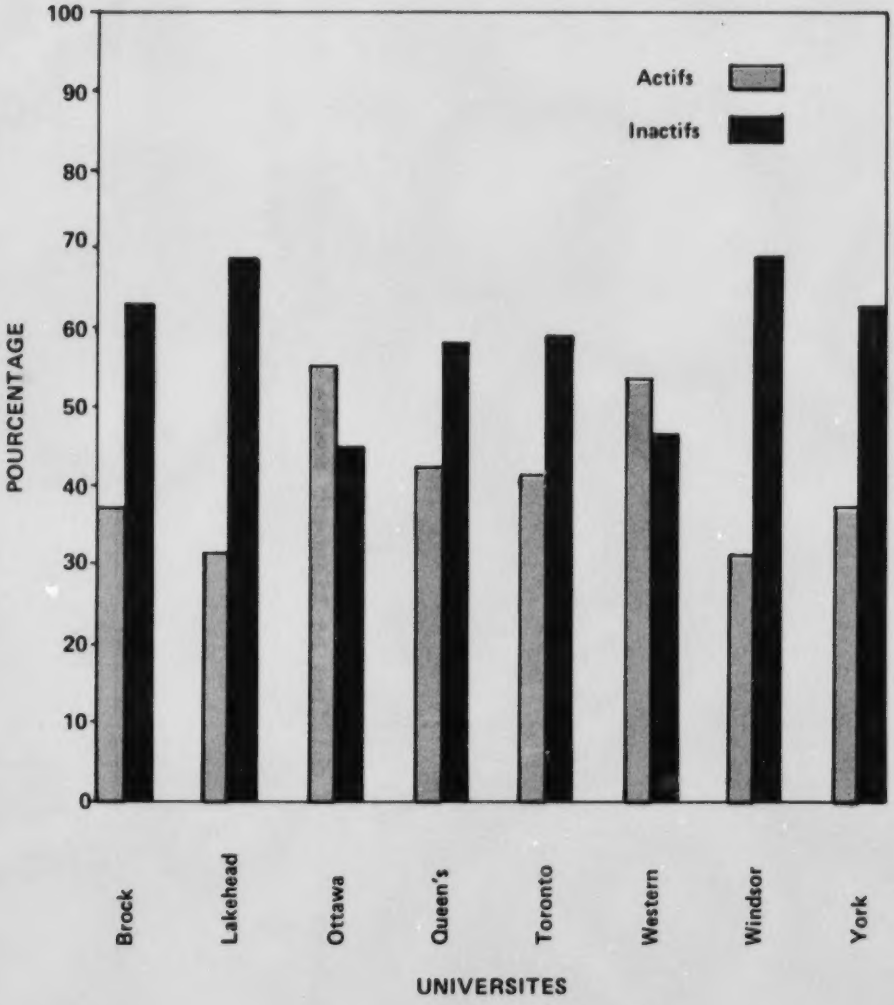
NIVEAU ELEMENTAIRE – ENSEIGNANTS ACTIFS ET INACTIFS DIPLOMES DE COLLEGES ET UNIVERSITES DE L'ONTARIO EN 1977



06

GRAPHIQUE 9

NIVEAU SECONDAIRE – ENSEIGNANTS ACTIFS ET INACTIFS DIPLOMES DES COLLEGES ET UNIVERSITES DE L'ONTARIO EN 1977



91

diplômés de 1977, indique le pourcentage des diplômés de l'année précédente, classés comme actifs ou inactifs, pour tous les établissements de formation des maîtres de la province. Les graphiques 5 et 6 montrent que la situation de l'emploi pour les nouveaux diplômés, comme l'indique le pourcentage des enseignants "actifs", se détériore, et qu'elle est vraiment médiocre pour les finissants de 1977.

Deux rapports seront publiés par la Commission, sous forme de documents de travail, sur le nombre d'enseignants sans emploi. Malgré les difficultés rencontrées pour recueillir les renseignements nécessaires sur une certaine période de temps, et sans accès à des sources universelles de renseignements personnels tels que le système d'assurance sociale, nous avons quand même réuni suffisamment de données pour indiquer l'ampleur et la gravité du problème.[1] Dans ces rapports, les nombreux commentaires de ces "enseignants en chômage" illustreront sans équivoque leur amertume envers les associations professionnelles, conseillers en orientation, universités et facultés des sciences de l'éducation.

A ce stade, nous présentons quelques éléments d'une de ces études, effectuée par M. Michael Sinclair, qui a pu recueillir ces renseignements grâce à la collaboration du Bureau régional du Travail et de l'Immigration pour l'Ontario (auparavant le ministère fédéral de la Main-d'oeuvre et l'Immigration). Je dois souligner que ces chiffres ne tiennent compte que des enseignants qui retirent des prestations d'assurance-chômage en Ontario, et non pas des enseignants qui n'ont pu se trouver un emploi dans l'enseignement.

Enseignants bénéficiant actuellement de l'assurance chômage

Date	Bénéficiaires actuels*		
	Hommes	Femmes	Total
Juillet 1976	1,304	3,909	5,213
Janvier 1977	878	2,502	3,380
Juillet 1977	1,445	4,108	5,553
Janvier 1978	1,031	2,796	3,827

* Ne comprend que les personnes "immédiatement disponibles", c'est-à-dire en mesure d'accepter immédiatement un poste dans l'enseignement.

[1] La Commission s'est vue catégoriquement refuser l'accès à certains fichiers d'adresses du gouvernement provincial (bien que nous ayons les noms, les numéros d'assurance sociale et les dates de naissance de chacune des personnes que nous voulions retracer).

Nous voyons une fois de plus que la situation se détériore. Il est intéressant de remarquer que les enseignants bénéficiaires de l'assurance-chômage sont majoritairement des femmes.[1]

Nous présentons également un résumé des statistiques sur les personnes inscrites sur les listes d'enseignants aux centres de main-d'oeuvre de l'Ontario (et que nous considérons comme des enseignants d'expérience). Ces chiffres ne comprennent que les enseignants qui cherchent un emploi dans les écoles maternelles, élémentaires ou secondaires.[2] Les deux séries de chiffres de ces tableaux se chevauchent, dans certains cas, mais rappelons qu'ils ne comprennent pas les quelque milliers de personnes qui ont déjà enseigné ni les nouveaux diplômés non inscrits aux centres de main-d'oeuvre, peut-être parce qu'ils n'ont pas osé faire une telle démarche, qui leur apparaissait contraire aux traditions de leur profession ou l'aveu d'un échec.

Enseignants à la recherche d'un emploi dans une école maternelle, élémentaire ou secondaire, inscrits aux centres de main-d'oeuvre de l'Ontario

Catégorie	Date	Hommes	Femmes	Total
Sans emploi	Janvier 1977	594	2,161	2,755
Employés		60	121	181
Total		654	2,282	2,936
Sans emploi	Mai 1977	741	2,112	2,853
Employés		48	79	127
Total		789	2,191	2,980
Sans emploi	Septembre 1977	996	3,574	4,570
Employés		72	152	224
Total		1,068	3,726	4,794
Sans emploi	Janvier 1978	673	2,490	3,163
Employés		64	149	213
Total		737	2,639	3,376

Source: Données non publiées, gracieusement fournies par les Bureaux régionaux du Travail et de l'Immigration en Ontario (et compilées par le personnel de la Commission)

[1] En 1976-77, les femmes représentaient quelque 54 pour cent des enseignants à plein temps des écoles élémentaires et secondaires publiques de l'Ontario. (Voir le premier rapport préliminaire, Tableau 6.2, p. 251.)

[2] Le rapport final incluera aussi ceux qui cherchent un emploi dans les "universités" et "autres".

La situation que révèlent ces statistiques est assurément très grave. Toute tentative de recrutement de la part des établissements de formation des maîtres, par la voie des journaux ou autrement, serait pour le moins inappropriée. Les avis publics et la publicité informative de ces établissements doivent éviter toute apparence de "promotion". Loin de moi l'idée de suggérer que ces établissements n'accueillent plus de nouveaux élèves ou cessent leurs activités, mais les nouveaux venus doivent s'inscrire de leur plein gré, sachant très bien qu'ils assument le risque de ne pas trouver d'emploi dans la profession pour laquelle ils se préparent.

Il est évident qu'il n'existe pas de "mécanismes du marché" sur lesquels nous pourrions nous fier pour équilibrer l'offre et la demande dans une période de temps relativement courte. Un surplus d'enseignants devient un produit très coûteux qui a de quoi inquiéter les autorités publiques et les contribuables. Il est dans l'intérêt de l'économie publique, voire des étudiants eux-mêmes, que le gouvernement réglemente le nombre d'inscriptions dans les centres de formation des maîtres. Nous savons par expérience que les étudiants inscrits ne recevront pas tous leur diplôme et ne se mettront pas tous à la recherche d'un emploi dans l'enseignement. Il faut donc prévoir un certain "coussin" entre les besoins et les inscriptions (à partir de données incomplètes, je dirais que les admissions pourraient excéder de 25 pour cent au maximum le nombre de diplômés en quête d'un emploi dans l'enseignement). Nous pouvons peut-être aussi nous permettre d'accepter un nombre d'élèves plus élevé, quoique limité, et laisser les finissants courir le risque de se trouver un travail, soit dans l'enseignement, soit dans un domaine connexe (ce qui augmenterait le "coussin" jusqu'à, disons, 30 pour cent). Mais nous devons interdire que se reproduise un tel "surplus de diplômés" comme en 1977, alors que seulement 43,5 pour cent d'entre eux ont pu trouver un emploi dans l'enseignement.

La situation engendrée par ce "surplus de diplômés" est telle que pratiquement personne ne s'oppose à la nécessité de réduire les services de formation des maîtres. Dans mon rapport final, j'apporterai plus de renseignements à ce sujet, mais en me fondant sur les données disponibles, je recommande dès maintenant que tout soit mis en oeuvre pour réduire de 30 pour cent immédiatement, c'est-à-dire à compter de septembre 1978, le nombre d'étudiants admis aux programmes

de formation des maîtres, et envisager dès maintenant une autre réduction de 20 pour cent pour septembre 1979 (soit une diminution totale de 50 pour cent par rapport à 1977).

Je recommande en outre que, par l'intermédiaire du Council of Ontario Universities, le gouvernement planifie une répartition du reste des inscriptions dans d'autres spécialités et entre les différents établissements de formation des maîtres. Les renseignements de base à ce sujet seront publiés dans une de nos séries d'Annexes.

L'imposition de mesures de contrôle par le ministre sur les OTEC de Toronto et de Hamilton ne pose aucun problème de juridiction. A la lumière des conditions décrites ci-dessus et de l'introduction d'un certificat d'enseignement commun[1], je recommande même que le ministre de l'Education réduise davantage les inscriptions à ces collèges ou ferme ces deux collèges dès juin 1979.

Etant donné que les facultés des sciences de l'éducation relèvent du système universitaire, traditionnellement autonome, il est délicat pour un ministre d'imposer un contingentement. Toutefois, il n'est certainement pas dans l'intérêt des universités qu'une politique de laisser-faire préside aux inscriptions, avec toutes les incertitudes que cela entraîne pour la planification et le financement des programmes. Je recommande que, par l'entremise du Council of Ontario Universities, le gouvernement et les universités concernées s'entendent pour que, pendant une période de prévision de dix ans, le nombre d'étudiants en sciences de l'éducation n'excède pas la "demande" (ce nombre correspondrait aux possibilités d'emploi). L'appui à un système de formation des maîtres d'une ampleur plus raisonnable serait garanti pour une période de trois à sept ans, et l'ampleur du système serait révisée périodiquement.[2] Une telle approche sera d'autant plus acceptable que l'ampleur du système ne sera pas fixée uniquement par les projections de la situation de l'emploi, mais prévoira un "coussin" d'inscriptions suffisamment généreux. En outre, les universités accepteraient plus facilement une telle entente si le

---

[1] Règlement ontarien 1977-78:42, en vigueur depuis le 1er juillet 1978

[2] Chaque année, durant les cinq premières années.

gouvernement profitait de la réduction du nombre des candidats à la formation des maîtres (et je recommande qu'il le fasse) pour confier à une partie du surplus des professeurs des facultés des sciences de l'éducation le perfectionnement du personnel enseignant statique et vieillissant, conséquence de la réduction des effectifs scolaires. Comme il est de notre devoir de veiller à améliorer la qualité de l'enseignement (même si la clientèle scolaire sera moins nombreuse), la crise actuelle nous permet d'affecter une partie des ressources d'une faculté à la mise sur pied de programmes de recyclage et de perfectionnement des enseignants, et de fournir une meilleure initiation au groupe restreint, mais très important, de jeunes diplômés. On pourrait aussi élargir le champ de la recherche en éducation: les facultés des sciences de l'éducation pourraient étudier les nombreux problèmes découlant de la réduction des effectifs scolaires.

Selon l'ampleur du "système garanti" convenu entre le gouvernement et les universités et la proportion des services complémentaires des facultés que le gouvernement s'engagera à soutenir pour le perfectionnement des enseignants, l'initiation des nouveaux diplômés et la recherche, des décisions peuvent alors être prises concernant la fermeture d'une faculté ou la poursuite de ses activités à partir d'effectifs plus modestes et de ressources réduites.

Même s'il était inférieur aux normes habituelles, l'appui minimum garanti aux facultés universitaires fournirait une certaine sécurité et permettrait la planification. La diversification du rôle des facultés des sciences de l'éducation rendrait les services de formation des maîtres plus souples au cas où, en raison d'événements imprévisibles, certaines des hypothèses de base se révéleraient inexactes. Cela n'est pas à négliger. En effet, advenant une demande soudaine d'enseignants que ne pourrait combler le système minimum garanti, les facultés pourraient diriger momentanément vers la formation des maîtres les professeurs affectés au perfectionnement des maîtres.[1] Une telle diversification limiterait

---

[1] Toute augmentation est toujours connue à l'avance, au moins six ans dans le cas des écoles élémentaires, et quinze ans dans le cas des écoles secondaires (soit les années écoulées entre la naissance et l'inscription en première ou en neuvième année).

également le nombre de professeurs des établissements de formation des maîtres qui risqueraient d'être déclarés excédentaires, ce qui créerait de sérieux problèmes de carrière pour des personnes hautement spécialisées. A ce sujet, le gouvernement de l'Ontario pourrait suivre l'exemple de la Grande-Bretagne et d'autres pays de l'Europe de l'Ouest en mettant au point une politique d'indemnité pour les personnes qui, par suite d'une décision gouvernementale, perdraient leur emploi et ne pourraient trouver une situation équivalente.

Les universités se préoccupent de l'avenir des facultés des sciences de l'éducation. Dans le mémoire conjoint soumis à la Commission par le Council of Ontario Universities, il apparaît clairement que les doyens des facultés des sciences de l'éducation et au moins quelques-uns des membres de leur personnel sont pleinement conscients du problème et de ses conséquences. Ils envisagent effectivement une réduction substantielle du nombre des inscriptions. Toutefois, à la lumière des données actuelles, ces réductions ne m'apparaissent pas suffisantes, Leurs propositions principales portaient sur un changement majeur de fonction, les facultés s'orientant surtout vers des programmes complets de perfectionnement des maîtres, les études universitaires et la recherche. Je ferai mes commentaires sur ces propositions dans mon rapport final, alors que j'examinerai l'éventail complet des activités de perfectionnement, notamment les séminaires, les cours de courte durée et autres, dans le cadre d'une analyse générale du problème du perfectionnement et du recyclage du personnel. Les modèles informatiques que nous avons élaborés seront également prêts à ce moment et je serai alors en mesure de fournir à toute la province, à chaque établissement et à chaque conseil scolaire une abondance de renseignements touchant la situation de l'offre et de la demande dans l'enseignement, notamment le nombre d'étudiants nécessaires selon les types de programmes (selon les hypothèses) pour maintenir les installations de formation des maîtres.

RECOMMANDATIONS

1) Mettre tout en oeuvre pour réduire de 30 pour cent le nombre des inscriptions aux établissements de formation des maîtres dès septembre 1978. Envisager une nouvelle réduction de 20 pour cent pour septembre 1979, soit une réduction totale de 50 pour cent des effectifs par rapport à septembre 1977.

2) Réduire le nombre des inscriptions dans les OTEC en juin 1979, ou fermer ces collèges.

3) Par l'entremise du Council of Ontario Universities, s'entendre avec les différentes facultés des sciences de l'éducation pour accepter, pour une période de dix ans, un nombre d'inscriptions correspondant à la "demande" approximative (le nombre nécessaire pour combler les postes disponibles). Garantir un appui financier pour une période de trois à sept ans aux établissements qui accepteraient une telle entente. En accord avec le Council of Ontario Universities, répartir le reste des inscriptions dans d'autres spécialisations et entre les différents établissements de formation des maîtres.

4) Assurer aux établissements de formation des maîtres une échelle garantie d'activités suffisamment généreuse pour leur permettre d'affecter une partie de leurs effectifs au perfectionnement des enseignants et à la recherche.

6. Personnel

Dans la planification des programmes, notre préoccupation constante concerne les résultats et les expériences scolaires, alors que dans la planification financière, nous nous attardons aux moyens d'atteindre ces objectifs. Mais dans le secteur de l'enseignement, qui est une industrie à forte concentration de main-d'oeuvre, on ne discute pas longtemps des programmes sans parler des enseignants, pas plus que l'on ne parle de finances sans discuter du salaire des enseignants. Ce que les enseignants sont et ce qu'ils font détermine dans une large mesure les expériences scolaires de nos enfants, et le financement scolaire porte surtout sur le salaire des enseignants.

Je m'intéresse autant au personnel non enseignant et au personnel de soutien qu'aux enseignants, mais mes recommandations immédiates ne portent que sur ces derniers. Dans le présent rapport, il n'est guère question des autres employés, sur lesquels je m'attarderai dans mon rapport final.

Il ne fait aucun doute que certains membres du personnel enseignant perdront leur emploi; certains l'ont même déjà perdu. Mais il ne s'agit que d'un petit nombre. Au cours des dix prochaines années, un grand nombre verront leur poste en péril, mais une planification soignée permettra de réduire les pertes au minimum.

Jusqu'ici la plupart des réaménagements de personnel se sont faits en douceur, soit par des mutations, soit par l'érosion des effectifs. Toutefois, pour certains conseils scolaires, cette étape présentera des défis de taille. Il sera nécessaire de réduire davantage le personnel dans les écoles élémentaires et d'effectuer des réductions importantes au niveau secondaire. Ce n'est que par un effort soutenu de planification que les tribulations personnelles pourront être allégées et que l'on réussira à maintenir le moral des troupes. Naturellement, les conseils scolaires qui connaîtront une augmentation ou une stabilisation de leurs effectifs ne seront pas touchés par les réductions de personnel, et l'érosion normale de leurs effectifs pourra même leur permettre d'embaucher de jeunes diplômés. Cette situation enviable sera probablement le cas, pour un certain temps, des conseils scolaires séparés.

Dans les écoles où le personnel n'augmente pas, la mobilité réduite des enseignants (dont il a été question dans la section sur le perfectionnement des maîtres) peut poser de sérieux problèmes. En effet, l'âge moyen des enseignants augmentera, de même que leurs années d'expérience, ce qui se traduira par une hausse marquée du salaire moyen, compte tenu de la grille salariale actuelle. Outre les conséquences financières évidentes du vieillissement du personnel, il faut aussi souligner l'effet moins certain sur la qualité de l'enseignement. Ainsi qu'il a été maintes fois mentionné dans les audiences et mémoires, un personnel statique et vieillissant risque de manquer d'enthousiasme et de moral. Certains peuvent évidemment ne pas partager ce point de vue, mais on peut difficilement ne pas souscrire à une autre observation aussi fréquente: la présence de jeunes enseignants apporte du sang nouveau dans une école.

Rappelons que les salaires comptent en moyenne pour près de 70 pour cent des dépenses totales d'un conseil scolaire. Une projection du salaire des enseignants des écoles secondaires de l'Ontario a été faite jusqu'en 1987, à partir d'une adaptation, par M. Wayne Burtnyk, d'un modèle informatisé du coût du salaire des enseignants mis au point par le professeur George Tracz.[1] Le Tableau 15 présente les projections sur lesquelles ce modèle est fondé. En 1987, le nombre d'élèves du niveau secondaire sera de 511 484 et le nombre d'enseignants, de 28 853. Le Tableau 16 présente, pour 1977 à 1987, trois séries de projections du nombre de départs (personnes qui cessent d'enseigner dans les écoles secondaires de l'Ontario) et du nombre d'engagements (personnes qui n'enseignaient pas dans les écoles secondaires de l'Ontario l'année précédente). Chaque série de projections est fondée sur le modèle des départs du Tableau 16.

Les Tableaux 17, 19 et 21 présentent les trois séries de projections correspondantes du salaire moyen des enseignants du niveau secondaire (ainsi que celui des directeurs et des directeurs adjoints, et le total), sans tenir compte de l'inflation.[2] Les trois projections du salaire moyen pour les enseignants

---

[1] M. Wayne Burtnyk, du ministère de l'Education, était autrefois à l'emploi du Department of Educational Planning de l'Ontario Institute for Studies in Education (OISE). Le professeur George Tracz est professeur au Department of Educational Planning de l'OISE.

[2] On remarquera la diminution dans le coût total de chacune de ces séries de projections, malgré l'augmentation du salaire moyen. Ce résultat découle d'un ratio maître-élèves maintenu constant, à 16,95.

en 1987 sont de $25 916, $26 287 et $25 399, soit $2 315, $2 686 et $1 798 de plus qu'en 1977. La différence moyenne, $2 266, représente 9,6 pour cent de plus que le salaire moyen de 1977. Ces tableaux sont fondés sur les grilles de salaires actuelles et tiennent compte du fait qu'en général, le personnel vieillissant poursuit une formation universitaire, ce qui entraîne un meilleur salaire et des affectations à des niveaux supérieurs (1-4).

L'inflation ne touche pas que le personnel enseignant, mais il peut être intéressant d'en voir les effets sur le salaire des enseignants. Les Tableaux 18, 20 et 22 indiquent la répercussion, jusqu'en 1987, d'une augmentation annuelle de 8 pour cent sur le salaire des enseignants tel qu'il apparaît aux Tableaux 17, 19 et 21. Les projections des salaires: $55 951, $56 751 et $54 834 sont respectivement de $32 350, $33 150 et $31 233 supérieures au salaire moyen de 1977. Bien qu'ils découlent en partie de l'inflation, ces salaires, apparemment astronomiques, comprennent également une augmentation réelle de 9,6 pour cent qui tient compte de l'expérience accrue du personnel enseignant.[1]

A vrai dire, cette augmentation annuelle de 8 pour cent constitue une indexation, et non un changement dans le salaire réel, à condition que le coût de la vie et le salaire des enseignants connaissent des augmentations parallèles. En ce cas, le salaire de $55 845 de 1987 (moyenne des projections des Tableaux 18, 20 et 22) correspond à $25 867 (moyenne des projections des Tableaux 17, 19 et 21) en dollars constants de 1977. Il ne sera pas plus difficile de payer un salaire de $55 845 que de $25 867, à moins que les revenus de la subvention provinciale par élève et les taxes locales n'augmentent pas également de 8 pour cent par année. Mais il n'existe aucune assurance que le rythme de croissance de l'un ou de l'autre correspondra à celui de l'inflation. Même si la somme des deux augmentait,

---

[1] Les salaires des directeurs et des directeurs adjoints indiqués aux Tableaux 18, 20 et 22 ne reflètent qu'un indice d'inflation de 8 pour cent. Il est en effet difficile d'envisager qu'en 1987, le salaire d'un directeur adjoint atteigne $70 000 et celui d'un directeur, $80 000! (Toutefois, si l'on utilise un indice d'inflation de 10 pour cent, ce qui ne semble pas déraisonnable, le salaire d'un directeur atteindrait presque $100 000 en 1987.) On remarquera également qu'en raison surtout de l'inflation, le coût total des salaires aura presque doublé.

les rapports entre les deux sources de revenus peuvent changer en raison des conditions inflationnistes. Comme les salaires constituent l'élément principal des dépenses d'exploitation, les problèmes de revenus découlant de l'inflation se manifesteront surtout sous forme de problèmes de personnel. Le Tableau 23 indique les changements de base du salaire moyen au fil des ans, compte tenu d'une inflation de 8 pour cent.

La diminution de 17 pour cent[1] du nombre d'enseignants au niveau secondaire pour la période de 1977 à 1987 (voir Tableau 15) réduira évidemment de façon appréciable l'ampleur du problème de personnel. Si l'on examine le problème sous un autre angle, ces projections traduisent des augmentations très modestes (en dollars constants) des dépenses par élève. En effet, le Tableau 24 indique une augmentation des dépenses par élève de $134, $155 et $105, pour chacune des projections, dans l'hypothèse d'une inflation nulle. Toutefois, dans l'hypothèse d'une inflation de 8 pour cent, les dépenses par élève augmentent de plus de 130 pour cent pour chaque projection.

Un autre problème de personnel a trait aux programmes et porte sur la spécialisation des enseignants. Le problème sera moins aigu dans les écoles élémentaires. En effet, certains enseignants sont spécialisés en maternelle, en musique ou dans les arts, mais la plupart sont des généralistes, qui peuvent être facilement mutés d'une classe à une autre ou d'un niveau à un autre. Toutefois, dans les écoles secondaires de cycles intermédiaire et supérieur comportant des "systèmes de rotation" pour lesquels des spécialistes sont engagés, le problème sera beaucoup plus grave. En effet, au cycle supérieur, de très mauvaises combinaisons de spécialisations sont monnaie courante, indépendamment du nombre des effectifs scolaires.[2] Quand les enseignants des écoles secondaires sont moins nombreux, on note souvent (avec étonnement) un surplus de certains spécialistes. On peut également manquer de spécialistes même avec un surplus de personnel. Des études commandées par cette Commission et par le ministère de l'Education sur la projection de la demande d'enseignants par spécialisation en Ontario révèlent un déséquilibre marqué, qui ira en s'accentuant, à moins que des mesures ne soient prises au niveau des conseils scolaires et des écoles.

---

[1] Cette diminution ne se produit que parce que nous avons gardé le ratio maître-élèves constant à 16,95.

[2] C'est aussi ce que démontre mon étude de la situation en Nouvelle-Ecosse. Voir "Who Teaches What in the High Schools of Nova Scotia, 1977". Une analyse semblable pour l'Ontario a été faite pour la Commission, pour certains conseils scolaires et pour l'ensemble de la province, et les chiffres seront publiés dans une de nos séries d'Appendices.

TABLEAU 15

PARAMÈTRES DE BASE D'UN MODÈLE INFORMATIQUE SUR LE COÛT DES SALAIRES DES ENSEIGNANTS DES ÉCOLES SECONDAIRES

Année	Nombre d'élèves	Nombre d'enseignants	Nombre de directeurs adjoints	Nombre de directeurs	Total du personnel (1)
1977(2)	613,830	34,835	793	587	36,215
1978	613,025	34,787	793	587	36,167
1979	610,438	34,636	792	586	36,014
1980	601,339	34,105	788	584	35,477
1981	585,035	33,151	784	580	34,515
1982	561,091	31,748	780	575	33,103
1983	538,528	30,426	775	570	31,771
1984	524,316	29,596	770	567	30,933
1985	518,480	29,257	767	565	30,589
1986	513,370	28,959	765	563	30,287
1987	511,484	28,853	763	560	30,176

(1) Compte tenu d'un ratio constant élèves/enseignant de 16,95

(2) Chiffres réels

Source: Projections établies à partir du Teacher Cost Model, mis au point par G.S. Tracz et W.A. Burtnyk.

TABLEAU 16

MODÈLE INFORMATIQUE
DU NOMBRE DE DÉPARTS(1) ET D'ENGAGEMENTS, NIVEAU SECONDAIRE

Année	Projection 1		Projection 2		Projection 3	
	Départs	Engagements	Départs	Engagements	Départs	Engagements
1977(2)	2,322	2,679	2,322	2,679	2,322	2,679
1978	2,195	2,146	2,090	2,042	2,299	2,251
1979	2,087	1,937	1,913	1,763	2,296	2,145
1980	1,974	1,443	1,732	1,201	2,286	1,755
1981	1,842	888	1,535	581	2,251	1,297
1982	1,691	287	1,326	-77(3)	2,188	784
1983	1,587	266	1,270	-50(3)	2,095	774
1984	1,521	691	1,217	387	2,008	1,178
1985	1,480	1,141	1,184	845	1,953	1,614
1986	1,463	1,165	1,170	873	1,931	1,634
1987	1,448	1,342	1,158	1,052	1,911	1,805

(1)

Hypothèse du pourcentage des départs	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Projection 1	6.30	6.00	5.70	5.40	5.10	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00
Projection 2	6.00	5.50	5.00	4.50	4.00	4.00	4.00	4.00	4.00	4.00
Projection 3	6.60	6.60	6.60	6.60	6.60	6.60	6.60	6.60	6.60	6.60

(2) Chiffres réels

(3) Enseignants surnuméraires ou excédentaires

Source: Projections établies à partir du Teacher Cost Model, mis au point par G.S. Tracz et W.A. Burtnyk.

TABLEAU 17

MODÈLE INFORMATIQUE DU SALAIRE MOYEN AU NIVEAU SECONDAIRE

(INDICE D'INFLATION: ZERO)[1] À PARTIR DU POURCENTAGE DE DÉPARTS DE LA PROJECTION 1

Année	Salaire moyen				Total des salaires (en milliers de dollars)
	Directeurs adjoints	Enseignants	Directeurs	Total au niveau secondaire	
1977	$23,601	$32,035	$36,574	$23,995	$869,012
1978	23,929	32,035	36,574	24,312	879,293
1979	24,220	32,035	36,574	24,593	885,699
1980	24,545	32,035	36,574	24,909	883,717
1981	24,926	32,035	36,574	25,283	872,656
1982	25,382	32,035	36,574	25,733	851,850
1983	25,771	32,035	36,574	26,117	829,784
1984	25,970	32,035	36,574	26,314	814,002
1985	25,990	32,035	36,574	26,336	805,615
1986	25,986	32,035	36,574	26,335	797,629
1987	25,916	32,035	36,574	26,268	792,689

TABLEAU 18

SALAIRE MOYEN (INDICE D'INFLATION: 8%)[2] À PARTIR DU POURCENTAGE DE DÉPARTS DE LA PROJECTION 1

1978	$25,844	$34,598	$39,499	$26,257	$949,637
1979	28,251	37,366	42,659	28,685	1,033,079
1980	30,920	40,355	46,072	31,378	1,113,228
1981	33,912	43,583	49,758	34,397	1,187,238
1982	37,295	47,070	53,738	37,810	1,251,646
1983	40,895	50,836	58,037	41,444	1,316,760
1984	44,507	54,902	62,680	45,099	1,395,053
1985	48,106	59,295	67,695	48,747	1,491,135
1986	51,946	64,038	73,110	52,644	1,594,461
1987	55,951	69,161	78,959	56,712	1,711,352

(1) Grille salariale de 1977.

(2) Grille salariale corrigée par l'indice d'inflation.

Source: Projections établies à partir du Teacher Cost Model, mis au point par G.S. Tracz et W.A. Burtnyk.

TABLEAU 19

MODÈLE INFORMATIQUE DU SALAIRE MOYEN AU NIVEAU SECONDAIRE

(INDICE D'INFLATION: ZERO) (1) À PARTIR DU POURCENTAGE DE DÉPARTS DE LA PROJECTION 2

Année	Salaire moyen				Total des salaires (en milliers de dollars)
	Enseignants	Directeurs adjoints	Directeurs	Total au niveau secondaire	
1977	$23,601	$32,035	$36,574	$23,995	$869,012
1978	23,945	32,035	36,574	24,328	879,847
1979	24,262	32,035	36,574	24,633	887,138
1980	24,622	32,035	36,574	24,984	886,354
1981	25,051	32,035	36,574	25,403	876,802
1982	25,569	32,035	36,574	25,913	857,776
1983	26,009	32,035	36,574	26,346	837,040
1984	26,255	32,035	36,574	26,588	822,459
1985	26,312	32,035	36,574	26,645	815,044
1986	26,337	32,035	36,574	26,671	807,789
1987	26,287	32,035	36,574	26,623	803,369

TABLEAU 20

SALAIRE MOYEN (INDICE D'INFLATION: 8%) (2) À PARTIR DU POURCENTAGE DE DÉPARTS DE LA PROJECTION 2

1978	$25,861	$34,598	$39,499	$26,274	$950,234
1979	28,299	37,366	42,659	28,732	1,034,757
1980	31,017	40,355	46,072	31,472	1,116,550
1981	34,082	43,583	49,758	34,561	1,192,877
1982	37,569	47,070	53,738	38,074	1,260,353
1983	41,273	50,836	58,037	41,807	1,328,274
1984	44,997	54,902	62,680	45,568	1,409,546
1985	48,702	59,295	67,695	49,318	1,508,585
1986	52,647	64,038	73,110	53,315	1,614,770
1987	56,751	69,161	78,959	57,477	1,734,409

(1) Grille salariale de 1977.

(2) Grille salariale corrigée par l'indice d'inflation.

Source: Projections établies à partir du Teacher Cost Model, mis au point par G.S. Tracz et W.A. Burtnyk.

TABLEAU 21

MODÈLE INFORMATIQUE DU SALAIRE MOYEN AU NIVEAU SECONDAIRE

(INDICE D'INFLATION: ZERO)(1) À PARTIR DU POURCENTAGE DE DÉPARTS DE LA PROJECTION 3

Année	Salaire moyen				Total des salaires (en milliers de dollars)
	Enseignants	Directeurs adjoints S	Directeurs	Total au niveau secondaire	
1977	$23,601	$32,305	$36,574	$23,995	$869,012
1978	23,913	32,305	36,574	24,297	878,740
1979	24,173	32,305	36,574	24,548	884,076
1980	24,453	32,305	36,574	24,820	880,560
1981	24,772	32,305	36,574	25,135	867,536
1982	25,147	32,305	36,574	25,508	844,367
1983	25,451	32,305	36,574	25,811	820,050
1984	25,578	32,305	36,574	25,940	802,415
1985	25,544	32,305	36,574	25,911	792,575
1986	25,498	32,305	36,574	25,869	783,491
1987	25,399	32,305	36,574	25,774	777,752

TABLEAU 22

SALAIRE MOYEN (INDICE D'INFLATION: 8%)(2) À PARTIR DU POURCENTAGE DE DÉPARTS DE LA PROJECTION 3

1978	$25,827	$34,598	$39,499	$26,241	$949,039
1979	28,196	37,366	42,659	28,633	1,031,186
1980	30,803	40,355	46,072	31,267	1,109,251
1981	33,701	43,583	49,758	34,196	1,180,270
1982	36,949	47,070	53,738	37,479	1,240,650
1983	40,387	50,836	58,037	40,959	1,301,313
1984	43,836	54,902	62,680	44,457	1,375,195
1985	47,280	59,295	67,695	47,959	1,466,997
1986	50,970	64,038	73,110	51,712	1,566,199
1987	54,834	69,161	78,959	55,644	1,679,104

(1) Grille salariale de 1977.

(2) Grille salariale corrigée par l'indice d'inflation.

Source: Projections établies à partir du Teacher Cost Model, mis au point par G.S. Tracz et W.A. Burtnyk.

TABLEAU 23

MODÈLE INFORMATIQUE DES CHANGEMENTS

DE BASE DANS LA GRILLE DU SALAIRE MOYEN AU NIVEAU SECONDAIRE. INDICE D'INFLATION: 8%

Année	Salaire minimum				Salaire maximum			
	Catégorie 1	Catégorie 2	Catégorie 3	Catégorie 4	Catégorie 1	Catégorie 2	Catégorie 3	Catégorie 4
	$	$	$	$	$	$	$	$
1977	12,558	13,129	14,340	15,058	21,312	22,353	25,070	26,696
1978	13,563	14,179	15,487	16,263	23,017	24,141	27,076	28,832
1979	14,648	15,314	16,726	17,564	24,858	26,073	29,242	31,138
1980	15,819	16,539	18,064	18,969	26,847	28,158	31,581	33,629
1981	17,085	17,862	19,509	20,486	28,995	30,411	34,107	36,320
1982	18,452	19,291	21,070	22,125	31,314	32,844	36,836	39,225
1983	19,928	20,834	22,756	23,895	33,819	35,471	39,783	42,363
1984	21,522	22,501	24,576	25,807	36,525	38,309	42,965	45,752
1985	23,244	24,301	26,542	27,871	39,447	41,374	46,403	49,412
1986	25,301	26,245	28,666	30,101	42,603	44,684	50,115	53,365
1987	27,112	28,344	30,959	32,509	46,011	48,258	54,124	57,634

Source: Projections établies à partir du Teacher Cost Model, mis au point par G.S. Tracz et W.A. Burtnyk.

TABLEAU 24

MODÈLE INFORMATIQUE

DU COÛT DES SALAIRES PAR ÉLÈVE, NIVEAU SECONDAIRE

Année	Indice d'inflation: Zéro			Indice d'inflation: 8%		
	Projection 1	Projection 2	Projection 3	Projection 1	Projection 2	Projection 3
1977, (Chiffres réels)	$1,416					
1978	$1,434	$1,435	$1,433	$1,549	$1,550	$1,548
1979	1,451	1,453	1,448	1,692	1,695	1,689
1980	1,470	1,474	1,464	1,851	1,857	1,845
1981	1,492	1,499	1,483	2,029	2,039	2,017
1982	1,518	1,529	1,505	2,231	2,246	2,211
1983	1,541	1,554	1,523	2,445	2,466	2,416
1984	1,553	1,569	1,530	2,661	2,688	2,623
1985	1,554	1,572	1,529	2,876	2,910	2,829
1986	1,554	1,574	1,526	3,106	3,145	3,051
1987	1,550	1,571	1,521	3,346	3,391	3,283

Note: Pour les hypothèses, voir les notes de bas de page des Tableaux 17 à 22 inclusivement.

Source: Projections établies à partir du Teacher Cost Model, mis au point par G.S. Tracz et W.A. Burtnyk.

L'application du "principe d'ancienneté" pour déterminer la sécurité d'emploi aggravera la situation, à moins qu'elle ne soit pondérée par la spécialisation. Pour rétablir l'équilibre, le reclassement et la réaffectation des enseignants en poste devront être facilités.[1] En outre, les enseignants doivent avoir la possibilité de se perfectionner et de se recycler. Toutefois, ces différentes mesures ne seront efficaces que si elles sont planifiées. Cette planification doit comprendre la cueillette systématique et uniforme de données aux niveaux des écoles, des conseils scolaires et de la province.

Pour résoudre ces différents problèmes de personnel, nous devons accorder une attention particulière à la prévision, pour prévoir le moment où les problèmes surgiront ainsi que leur ampleur -- puis proposer des solutions. Je recommande que le ministre de l'Education exige de chaque conseil scolaire qu'il prépare (selon une formule prescrite) et soumette à son ministère un plan quinquennal de ses besoins en personnel pour ses écoles élémentaires et secondaires. Ce plan contiendra les prévisions concernant les départs, les remplacements et les recyclages.[2] Comme je l'ai mentionné plus haut, je fournirai dans mon rapport final, à partir de nos modèles informatisés, les chiffres nécessaires à la préparation d'un plan provincial des besoins en personnel, qui évaluera l'offre et la demande d'enseignants, notamment l'offre et la demande par matière pour les écoles secondaires, ainsi qu'une analyse complète sur les nouveaux diplômés et les départs dans le cas des écoles élémentaires et secondaires.

Je dois souligner qu'il est important que ces plans soient préparés immédiatement, de manière à ce qu'ils soient prêts suffisamment tôt pour planifier les besoins en personnel en 1979. En outre, cela constitue un préalable à ma prochaine recommandation: que le ministre de l'Education exige que chaque conseil scolaire prépare (selon une formule prescrite) les prévisions de ses dépenses totales au chapitre des salaires, par catégories, jusqu'en 1982, accompagnées d'un état des sources prévues de revenus, compte tenu d'une indexation des subventions provinciales de 1978, ainsi que des prévisions concernant ses dépenses totales d'exploitation

---

[1] Nous ne pouvons ignorer les qualifications ou les spécialisations d'ordre scolaire et professionnel des enseignants au moment des affectations. Le seul critère de l'ancienneté, sans autres qualifications, ne peut être retenu.

[2] Ces renseignements peuvent être fondés sur les prévisions sur les effectifs scolaires, préparées par les conseils scolaires pour la Commission jusqu'à l'an 2001. Il est facile de s'en procurer des photocopies.

jusqu'en 1982.

Rappelons à nouveau que l'utilité de ces documents est proportionnelle à la rapidité avec laquelle ils sont soumis. Les prévisions financières ne peuvent évidemment précéder la planification, au moins partielle, des besoins en personnel et elles doivent être prêtes suffisamment tôt pour servir à la planification des besoins en personnel et des besoins financiers pour 1979.

Dans le cas des prévisions d'engagement de personnel et des prévisions financières, le ministère expliquera que ce plan quinquennal sera suivi presque immédiatement de la présentation d'un plan décennal (présenté selon une formule différente) et que ces plans et prévisions seront mis à jour chaque année et révisés, le cas échéant.

Au cours des huit ou dix prochaines années, alors que nous connaîtrons une baisse rapide des effectifs au niveau secondaire, la sécurité d'emploi des enseignants reposera en grande partie sur le recyclage systématique et les mutations des enseignants selon des plans préparés à cette fin. Parmi les autres mesures d'urgence ou solutions à court terme qui méritent d'être retenues, mentionnons l'incitation à la retraite anticipée (ce qui suppose une modification des règlements de la caisse de retraite pour autoriser l'embauche d'enseignants retraités pour une période pouvant aller jusqu'à 100 jours par année), les congés autorisés, le partage des tâches, le travail à temps partiel, une banque d'enseignants, les transferts et échanges de personnel et la mise en commun des renseignements sur la situation de l'emploi dans l'enseignement et les fonctions connexes.

Ce sont là des suggestions légitimes, dont la pertinence dépend des conditions locales. Toutefois, je m'en voudrais de ne pas attirer l'attention sur un aspect d'une suggestion fréquente, la retraite anticipée, qui se traduirait inévitablement par la réduction d'un budget public aux dépens d'un autre. Dans tous les cas, les coûts seront élevés, notamment pour les solutions les plus attrayantes, qui ne sont pas valables du point de vue actuariel. Si l'on y a recours, il en résultera inévitablement une augmentation de la contribution des autres participants à la caisse de retraite ou une augmentation du fardeau des contribuables. A l'heure

actuelle, cette mesure serait difficilement acceptable pour les enseignants, du point de vue politique. En outre, la démographie joue contre nous: le ratio des personnes en âge de prendre leur retraite par rapport à la population active augmente sans cesse et semble devoir être le prochain problème démographique d'envergure. Les enseignants ne doivent pas se débarrasser d'un problème pour se hâter d'en créer un autre du même ordre.

J'ai commandé un bon nombre d'études sur la caisse de retraite des enseignants pour en connaître notamment le coût total, les avantages et la contribution nécessaire pour le maintenir, en cette période d'inflation. J'espère que les conclusions de la Royal Commission on Pensions, dont je suis les délibérations avec intérêt, paraîtront suffisamment tôt pour être appliquées au monde de l'éducation. Nos propres documents de travail sur le sujet paraîtront bientôt. Si des changements étaient nécessaires pour assurer la solidité de cette caisse du point de vue actuariel, il faudrait alors les apporter sans délai.

Ainsi que je l'ai mentionné, plusieurs problèmes découlant de la réduction des effectifs scolaires devront être reconnus comme étant des problèmes de personnel. J'ai plusieurs recommandations à faire en vue de mesures immédiates à prendre pour atténuer les difficultés qui ne manqueront pas de se produire.

Je recommande que le ministère de l'Education explique, dans une brochure distribuée aux conseils scolaires et aux associations locales et provinciales d'employés, les différentes solutions de rechange au licenciement. Cette tâche peut être entreprise par le ministère lui-même ou par l'Education Relations Commission. Cette brochure devrait porter sur la protection des avantages sociaux des personnes dont l'emploi peut être menacé et sur les mécanismes de réengagement dans une autre école ou un autre conseil scolaire et fournir des renseignements objectifs sur la situation actuelle et future de la caisse de retraite des enseignants, à titre de renseignements généraux sur la retraite anticipée.

Jusqu'ici, comme je l'ai mentionné, un nombre relativement restreint d'enseignants ont été mis à pied et ce nombre continuera d'être peu élevé. Il n'en

demeure pas moins que certains enseignants devront être mis à pied. En ce cas, les difficultés personnelles de tout genre peuvent être minimisées par des politiques bien planifiées et appropriées. Ces politiques seront d'autant plus efficaces qu'elles seront clairement énoncées par chaque conseil scolaire et bien comprises de tout le personnel. Je recommande que le ministère encourage chaque conseil scolaire qui ne l'a pas encore fait à préparer, publier et distribuer un énoncé de ses politiques concernant le personnel surnuméraire et à en faire tenir un exemplaire aux membres de son personnel et au ministre de l'Education ou à l'Education Relations Commission. Les associations professionnelles d'enseignants, par exemple l'Ontario Teachers' Federation, ses sociétés affiliées et leurs membres peuvent jouer un rôle important d'assistance mutuelle envers ceux de leurs membres qui seront aux prises avec ce problème durant les dix prochaines années, qui s'annoncent très difficiles. J'ai toutes les raisons de croire qu'ils le feront.

Conformément aux nouvelles politiques scolaires dont il a été question dans la section sur l'administration, je suggère que les conseils scolaires et les associations d'enseignants incluent dans leurs conventions collectives des dispositions concernant les critères d'identification du personnel excédentaire, avec référence spéciale aux critères d'ancienneté.

Je recommande que, lors des négociations des conventions collectives, le ministère de l'Education accorde une importance particulière à l'analyse des dispositions relatives à la "sécurité d'emploi" et au "personnel excédentaire". A cet égard, je recommande également que le ministère clarifie la question de la préséance juridique des contrats individuels et des dispositions s'y rattachant dans les conventions collectives.

Je souhaite que toutes les parties travaillent en étroite collaboration (en particulier au niveau local) pour épargner aux enseignants et aux autres employés du système scolaire des difficultés ou des pertes financières inutiles. Avec un peu de tolérance, d'imagination, d'ingéniosité et de compréhension, voire d'amour de nos semblables, il est possible d'éviter une foule d'ennuis à un bon nombre de personnes de valeur.

RECOMMANDATIONS

1) Exiger que chaque conseil scolaire soumette au ministère (selon une formule prescrite) un plan quinquennal de ses besoins en personnel pour ses écoles élémentaires et secondaires. Ce plan, qui comprendra les prévisions concernant les départs, les remplacements et le recyclage, sera prêt suffisamment tôt pour servir à la planification du personnel en 1979.

2) Exiger que chaque conseil scolaire prépare (selon une formule prescrite) ses prévisions concernant le coût total des salaires, par catégories, jusqu'en 1982. Ces prévisions seront prêtes pour servir en 1979 et seront accompagnées d'un état des sources prévues de revenus, calculés en fonction des subventions provinciales de 1978 indexées, ainsi que des prévisions concernant les dépenses totales d'exploitation.

3) Distribuer aux conseils scolaires et aux associations locales et provinciales d'employés une brochure expliquant les différentes solutions de rechange au licenciement. Cette tâche peut être entreprise par le ministère lui-même ou confiée à l'Education Relations Commission. Cette publication portera sur la protection des avantages sociaux des personnes dont l'emploi peut être menacé ainsi que sur les mécanismes de réengagement dans une autre école ou un autre conseil scolaire, et fournira des renseignements objectifs sur la situation actuelle et future de la caisse de retraite des enseignants, à titre de renseignements généraux sur la retraite anticipée.

4) Encourager chaque conseil scolaire qui ne l'a pas encore fait à préparer, publier et distribuer à son personnel un énoncé de ses politiques concernant le personnel excédentaire et à en faire tenir un exemplaire au ministère de l'Education ou à l'Education Relations Commission.

5) Accorder, dans les négociations collectives, une importance particulière à l'analyse des dispositions relatives à la "sécurité d'emploi" et au "personnel excédentaire" et clarifier la question de la préséance juridique des contrats individuels et des dispositions s'y rattachant dans les conventions collectives.

7. Installations

Comme nous l'avons déjà mentionné, la réduction des effectifs ne touche pas tous les conseils scolaires. Certains connaîtront même des augmentations de 5 à 15 pour cent par an pendant quelque temps, et d'autres continueront d'avoir une grande stabilité pendant des années. La situation sera donc très différente à travers la province: certains conseils scolaires verront se vider un grand nombre de leurs écoles et de leurs classes, alors qu'ailleurs, il faudra ajouter des classes préfabriquées et autres installations temporaires à des écoles surpeuplées. Une vue d'ensemble de la situation provinciale peut donc induire facilement en erreur. Dans ces circonstances, chaque conseil scolaire doit étudier et évaluer sa propre situation et déterminer pour lui-même ce que l'avenir lui réserve.

Cet aspect est particulièrement frappant dans le cas des installations matérielles, immeubles, terrains et équipements auxquels s'ajoutent souvent un système de transport et des services d'entretien. Il s'agit là de biens publics importants et les décisions qui s'y rapportent influeront sur le bien-être et l'avenir de toute une collectivité. La fermeture d'une école de quartier est l'un des problèmes les plus passionnés et les plus controversés auxquels un conseil scolaire doit faire face, non seulement en Ontario, mais au Canada et aux Etats-Unis. Heureusement, certains conseils scolaires, s'appuyant sur leurs propres expériences et sur celles des autres, ont mis au point des politiques et des marches à suivre qui semblent efficaces et dont nous pouvons nous inspirer.

Il existe déjà beaucoup d'études sur l'utilisation des immeubles scolaires vacants ou partiellement vacants par suite de la baisse des effectifs. Le Bulletin d'information n° 1 de cette Commission et le rapport de recherche du ministère de l'Education intitulé "Meeting Problems of Declining Enrolment", chapitre 3, Rideout et al., contiennent tous deux un ensemble de données qui peuvent être utiles à l'élaboration de politiques d'utilisation des locaux vacants. En dernière analyse, c'est naturellement le conseil scolaire local qui prendra lui-même les décisions difficiles.

Il peut arriver, particulièrement dans les grands centres, que des raisons d'ordre économique militent en faveur de la fermeture totale ou partielle d'une école. Il peut même s'agir non pas d'une seule école, mais d'un certain nombre de "familles d'écoles". Pour de nombreuses raisons d'ordre social et

psychologique, nous devons nous demander quand et comment il faut envisager la fermeture d'une école et à quel usage peuvent servir les terrains et les immeubles désaffectés. Les fermetures doivent être planifiées longtemps avant le jour de la décision finale. Plusieurs conseils scolaires ont déjà commencé à faire des prévisions quinquennales et même décennales, concernant leurs effectifs, leurs locaux et leurs coûts d'exploitation. Ils ont en outre mis au point des politiques claires et précises ainsi que des ensembles de marches à suivre qu'eux-mêmes et leur personnel doivent respecter, dans le cas d'une fermeture d'école. Les collectivités concernées sont amplement renseignées sur ces politiques et les citoyens collaborent à la préparation de plans réalistes. Des fonctionnaires qui ont mis en oeuvre ces façons de procéder m'ont confié que les meilleures recommandations pratiques viennent souvent des citoyens eux-mêmes.

Pour faire les études préalables de planification démographique et urbaine nécessaires, les conseils scolaires importants ont embauché un responsable à plein temps ou à temps partiel. Il s'agit généralement d'un spécialiste en géographie qui a une formation en démographie et est capable de présenter ses conclusions de manière à être compris des conseils scolaires, du personnel enseignant et du public en général. Ces conseils scolaires estiment que les salaires versés à ces spécialistes compensent amplement les économies réalisées par une approche ordonnée des problèmes découlant de la réduction des effectifs scolaires. Un spécialiste compétent peut en effet prévoir plusieurs de ces problèmes et recueillir et organiser systématiquement les données nécessaires sur lesquelles les conseils scolaires et leurs administrateurs peuvent s'appuyer pour prendre des décisions à long terme tout en évitant le plus possible les erreurs coûteuses.

La plupart des petits conseils scolaires ne peuvent cependant se permettre d'engager un spécialiste à plein temps; mais plusieurs pourraient le faire conjointement ou acheter des services semblables d'une firme de consultation, d'un conseil scolaire plus important ou du ministère de l'Education, ou encore faire suivre un cours spécial en planification (d'une durée normale de quelques semaines) à un de leurs agents de supervision qui s'intéresse à ce domaine ou en a déjà une certaine connaissance. Plusieurs universités dispensent ce genre de cours et un travail considérable a déjà été fait en ce sens pour que ces cours fassent partie du programme régulier du Department of Educational Planning

de l'Ontario Institute for Studies in Education.[1] L'OISE pourrait accroître ses efforts en ce sens sans qu'il lui en coûte très cher, et à un coût très minime pour les conseils scolaires.

Les renseignements et données concernant le genre de planification nécessaire dans le domaine des installations scolaires (ainsi que du personnel et du financement) sont nécessaires à tous les conseils scolaires et au ministère de l'Education. Bien des conseils s'intéressent d'ailleurs déjà de plus en plus à la cueillette et au traitement de ces données et y consacrent des ressources croissantes. La mise en oeuvre peut en être laissée à l'initiative des conseils scolaires, mais je suis d'avis que chacun gagnerait à ce qu'elle soit encouragée d'une manière systématique. Je crois qu'une telle initiative doit venir du ministère de l'Education. Je recommande que le ministère demande à chaque conseil scolaire de soumettre cette année au ministre un plan quinquennal de ses installations (selon une formule prescrite), y compris ses projections relativement aux effectifs par niveau et aux installations qu'il prévoit ajouter ou abandonner. Ce plan doit être mis à jour chaque année, et la version annuelle révisée doit être présentée dans une section distincte du rapport de juin du conseil scolaire au ministre.

Les parents, les enseignants et les autorités municipales doivent être mis au courant de ces différentes projections ainsi que des plans des conseils scolaires à mesure qu'ils sont mis sur pied. En certains cas, il serait souhaitable de former des comités locaux qui rendraient compte de leurs activités au conseil scolaire.

Les projections doivent faire connaître suffisamment à l'avance les quartiers où des écoles et des classes risquent d'être fermées. Plusieurs de ces écoles sont situées dans des zones "de spéculation" dont la valeur augmentera considérablement avec les années. Malgré la réduction des effectifs scolaires, il ne serait pas étonnant qu'en raison de mouvements démographiques imprévisibles, nous devions, ironiquement, rouvrir des écoles fermées une dizaine d'années plus tôt. Le rachat du terrain à un prix gonflé par l'inflation serait alors une

---

[1] La Commission a utilisé certaines des études locales préparées par les étudiants de l'OISE et en publiera quelques-unes à titre d'exemples d'exercices de planification sur les différents problèmes découlant de la réduction des effectifs scolaires au niveau local.

mesure très populaire. Je suggère donc que les conseils scolaires mettent tout en oeuvre pour louer à long terme (avec une disposition appropriée de reprise) leurs immeubles et terrains excédentaires. Je recommande également que le ministère de l'Education demande à chaque conseil scolaire de préparer à son intention, et pour l'information du public, un énoncé de ses politiques et marches à suivre concernant le transport des élèves, les fermetures possibles ou prévues d'écoles et de classes et l'utilisation des locaux désaffectés.

Pour encourager les conseils scolaires à entreprendre immédiatement cette tâche, je recommande de confier à une petite équipe du ministère de l'Education le soin d'aider le personnel des conseils scolaires dans la préparation de ces plans et projections, soit par une aide directe, soit par les services du personnel de l'OISE, de firmes de consultation ou des universités. Chaque plan soumis sera évalué par le ministère et les changements appropriés seront recommandés. En outre, il serait sage et extrêmement utile pour les conseils scolaires que le ministère nomme, dans chacune des régions, un responsable dont la tâche principale serait de travailler en étroite collaboration avec cette équipe dans les bureaux centraux du ministère qui fournissent ces services de planification, et d'aider directement les conseils scolaires à mettre au point leurs propres plans et projections. L'un des avantages de cette participation du ministère sera de favoriser la coordination et la coopération parmi les conseils scolaires voisins et dont les territoires se chevauchent.

Enfin, il ne faut pas oublier que dans certains cas, il faudra vendre sans délai certains terrains. La tendance des conseils scolaires à procéder ainsi s'explique par le principe des "subventions négatives" selon lequel une partie appréciable (quelques fois une très grande partie) du produit de ces ventes doit être remise au gouvernement. Il n'entre pas dans mon propos de présenter à ce stade-ci des recommandations touchant ces subventions négatives. Je recommande toutefois que pour le moment, le moratoire sur l'application du principe des subventions négatives se poursuive pour 1978 et 1979, et que les dispositions actuelles sur l'affectation du produit de ces ventes restent en vigueur jusqu'à ce qu'un plan définitif à ce sujet soit adopté.

RECOMMANDATIONS

1) Exiger que chaque conseil scolaire soumette cette année au ministère de l'Education un plan quinquennal (selon une formule prescrite) de ses installations scolaires, y compris ses projections sur les effectifs par niveau et les installations qu'il prévoit ajouter ou abandonner.

2) Exiger que chaque conseil scolaire prépare, pour l'information du public et du ministère de l'Education, un énoncé de ses politiques et marches à suivre concernant le transport des élèves, les fermetures possibles ou prévues de classes et d'écoles et l'utilisation des locaux désaffectés.

3) Confier à une petite équipe du ministère la tâche d'aider les conseils scolaires à préparer leurs plans et projections.

4) Poursuivre en 1978 et en 1979 le moratoire sur l'application du principe des "subventions négatives" associées à la vente d'installations scolaires et continuer d'appliquer les dispositions actuelles sur l'affectation du produit de ces ventes jusqu'à ce qu'un plan définitif à ce sujet soit adopté.

Postface

Dans un premier rapport préliminaire, j'ai présenté une série de données et d'informations sur la réduction des effectifs scolaires, ainsi qu'une analyse partielle des problèmes d'ordre scolaire et politique s'y rattachant. Ce rapport constituait la première étape d'un processus de formation qui s'est poursuivi pendant un an pour les enseignants, les parents et les citoyens de l'Ontario, et particulièrement pour moi-même, en tant que commissaire. Ce processus se poursuit toujours, et ce deuxième rapport préliminaire ainsi qu'un rapport final presque terminé en sont les fruits.

Les problèmes résultant de la réduction des effectifs scolaires ne sont pas différents en Ontario de ce qu'ils sont dans de nombreuses autres régions de ce continent et dans presque tous les autres pays du monde industriel. Il s'agit en effet de problèmes qui ne touchent pas exclusivement le secteur de l'éducation. Nous faisons tous face à un ensemble de problèmes politiques résultant de changements démographiques, et qui se répercutent inévitablement sur le plan financier. Dans ce second rapport, on se rendra compte que je suis de plus en plus conscient des défis que représentent actuellement, au plan financier, la réduction des effectifs scolaires, l'inflation, le taux de chômage élevé et la faiblesse de la croissance économique. Actuellement, notre problème majeur n'est pas la réduction des effectifs scolaires, mais l'inflation. On pourrait objecter avec raison que la réduction des effectifs scolaires constitue une partie de la solution à notre problème économique. Mon rapport final, axé sur l'aspect financier, contiendra tous mes arguments, conclusions et recommandations. Il ne devrait pas être long, car les renseignements sur lesquels il sera fondé auront déjà été publiés. La première version sera achevée vers le 31 août 1978. J'avais l'intention de terminer à cette date tout le travail de la Commission, mais il m'a été difficile d'obtenir certains renseignements à jour, notamment ceux qui ont trait aux coûts et dépenses en matière scolaire. J'ai l'intention d'intégrer à mon rapport final certaines données qui ne m'ont pas encore été fournies. C'est la raison pour laquelle mon rapport final ne sera probablement pas révisé, imprimé et distribué avant la fin de l'automne.